

Unerwartet, überraschend, ungeplant: zugespitzte Situationen in der internationalen Politik

Brozus, Lars (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Brozus, L. (Hrsg.). (2015). *Unerwartet, überraschend, ungeplant: zugespitzte Situationen in der internationalen Politik* (SWP-Studie, 20/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-456974>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Lars Brozus (Hg.)

Unerwartet, überraschend, ungeplant

Zugespitzte Situationen in der internationalen Politik

Foresight-Beiträge 2015

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2015

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Einleitung:**
Der Nutzen wissenschaftlich angeleiteter Vorausschau
Lars Brozus
- 11 **Mississippi Blues:**
Staatskrise in den USA
Johannes Thimm / Lars Brozus
- 17 **Asien-Pazifik:**
Ein Erdbeben erschüttert das geopolitische Gleichgewicht
Christian Becker / Hanns Günther Hilpert / Hanns W. Maull /
Alexandra Sakaki
- 21 **Der Ukraine-Konflikt und die**
Gefahr nuklearer Zwischenfälle
Oliver Meier / Marcel Dickow
- 27 **Vor den Präsidentschaftswahlen 2018:**
Autonomiekonflikt im russischen Fernen Osten
Sabine Fischer / Margarete Klein / Alexander Libman
- 34 **Kleine Ursache, große Wirkung:**
Bienensterben in Nordafrika gefährdet eine labile Region
Bettina Rudloff / Nils Simon
- 40 **2020 – Wie Deutschland und die EU die größte Flüchtlingskrise**
der Nachkriegszeit bewältigten
Steffen Angenendt / Anne Koch / Amrei Meier
- 46 **2025 – Das Auswärtige Amt verschwindet,**
das Europäische Außenministerium übernimmt
Ronja Kempin / Barbara Lippert
- 53 **Foresight-Rückschau: »Ein Land – ein Volk – ein Traum«.**
Die Albaner schaffen die Grenzen zwischen ihren Territorien ab
Dušan Reljić
- Anhang**
- 58 Verzeichnis der Abkürzungen
- 59 Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Einleitung: Der Nutzen wissenschaftlich angeleiteter Vorausschau

Lars Brozus

*»The future is always in large parts unknown and unknowable. But the degree to which we can anticipate future consequences of current decisions and the degree to which we can keep the future open for later choices and changes is certainly variable – as well as the degree to which we submit unreflectively to the past, to cultural traditions and historically pre-given assumptions.« (Bernhard Peters)**

Bereits ein kursorischer Blick auf die markantesten außen- und sicherheitspolitischen Umbrüche der letzten Jahrzehnte zeigt, dass echte Überraschungen (»schwarze Schwäne«) sehr selten sind.¹ Zwar trafen der Zerfall der Sowjetunion, die Anschläge des 11. September und die Volksaufstände in Nordafrika und im Nahen Osten viele Politiker und Analysten unvorbereitet. Daher setzte im Anschluss an jedes dieser Ereignisse eine intensive Diskussion darüber ein, wie es dazu kommen konnte, dass die entscheidenden Entwicklungen übersehen wurden. In der Rückschau ist es dann regelmäßig erheblich einfacher, die »historischen Wegmarken« (critical junctures) zu identifizieren.

Allerdings wird in der Rückschau ebenfalls deutlich, dass es in jedem dieser Fälle Hinweise und Warnungen gab, und zwar sowohl in wissenschaftlichen Analysen wie auch in Regierungsvorlagen. Die sich verschärfende Nationalitätenkrise in der UdSSR, die Planungen al-Qaidas für einen Anschlag in den USA und die anhaltende Unzufriedenheit mit den Lebensbedingungen in vielen arabischen Staaten waren wohlbekannte Fakten. Was fehlte, war hinreichende Aufmerksamkeit auf der politischen Entscheidungsebene. Bei einer solchen Konstellation handelt es sich um einen sogenannten »grauen Schwan«.² Damit sind krisenhafte Entwicklungen gemeint, die sich über einen längeren Zeitraum abzeichnen, ohne dass sie politisch mit angemessener Priorität bearbeitet werden.

Warum Foresight – und wie?

Die vorliegende Sammelstudie ist – nach »Ungeplant ist der Normalfall« (2011) und »Ungeplant bleibt der Normalfall« (2013) – die dritte Foresight-Publikation der SWP, die sich mit »grauen Schwänen« befasst.³ Im SWP-

* Bernhard Peters, »Why Is It So Hard to Change the World?«, in: *International Sociology*, 9 (1994) 3, S. 275–293 (290).

¹ Vgl. Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, New York 2007.

² Vgl. Michael J. Mazarr, »Hide in Plain Sight: The Strategic Challenge of »Gray Swans««, in: *World Politics Review*, 24.2.2015, <www.worldpoliticsreview.com/articles/15153/hide-in-plain-sight-the-strategic-challenge-of-gray-swans> (Zugriff am 25.9.2015); Nate Silver, *The Signal and the Noise – Why So Many Predictions Fail, But Some Don't*, New York 2012.

³ Die beiden bislang erschienenen Foresight-Studien der SWP: Volker Perthes/Barbara Lippert (Hg.), *Ungeplant ist der Normalfall. Zehn Situationen, die politische Aufmerksamkeit ver-*

Verständnis bezeichnet Foresight die wissenschaftlich angeleitete Vorausschau auf denkbare zukünftige Situationen oder Entwicklungen, die außen- und sicherheitspolitisch relevant sind. Es handelt sich nicht um Prognosen, denn selbstverständlich können wir nicht vorhersagen, was passieren wird. Wir können aber auf vorstellbare Szenarien aufmerksam machen, die – sofern sie eintreten – von hohem politischem Interesse für Deutschland und die EU sind.

Entsprechend setzen sich die Beiträge in den Foresight-Studien mit möglichen Ereignissen in der Zukunft auseinander, von denen wir denken, dass sie bereits jetzt mehr politische Beachtung verdienen. Ausgangspunkt der Beiträge ist, dass die geschilderten Situationen für die politische Entscheidungsebene unerwartet auftreten. Sie stellen die Außen- und Sicherheitspolitik somit vor Herausforderungen – ungeachtet ihres krisenhaften oder chancenreichen Charakters. Dabei kann es sich um Entwicklungen in naher Zukunft handeln, auf die entscheidende politische Akteure gegenwärtig nicht hinreichend vorbereitet sind. Andere Beiträge befassen sich mit zeitlich weiter voraus liegenden Ereignissen und thematisieren denkbare Entwicklungen, die aus heutiger Perspektive – also vor dem Hintergrund der aktuellen Politik – überraschen würden.

Gemeinsam ist allen Beiträgen die wissenschaftliche Sorgfalt der Argumentation. Die Auseinandersetzung mit möglichen künftigen Entwicklungen stellt besondere Anforderungen an die Analysten. Da die Zukunft nicht vorhersagbar ist, gehen entsprechende Aussagen notwendigerweise mit hoher Unsicherheit einher. Foresight ist deshalb wissenschaftlich durchaus umstritten – ähnlich der kontrafaktischen Analyse zeitlich zurückliegender Ereignisse, den historischen »counterfactuals«.⁴ Wir denken dennoch, dass es sich lohnt, einen Blick auf mögliche künftige Entwicklungen zu riskieren, ja dass dies sogar notwendig ist. Denn wie für »counterfactuals« gilt auch für Vorausschau, dass sie ohnehin andauernd praktiziert wird, wenn auch oft, ohne entsprechend ausgewiesen zu sein. Schließlich sind die politischen Entscheidungen, die heute gefällt werden, darauf ausgerichtet, die Zukunft auf die eine oder andere Art und Weise zu gestalten. Es ist also weniger die Frage, *ob* Foresight betrieben wird, sondern vielmehr, *wie* dies geschieht.

Die SWP hat sich der wissenschaftlich angeleiteten Vorausschau verschrieben. Das bedeutet vor allem, die Ausgangsannahmen und Wirkungszusammenhänge, die das jeweils entworfene Szenario charakterisieren, nicht implizit zu lassen, sondern explizit offenzulegen. Diese Transparenz

dienen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2011 (SWP-Studie 32/2011), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S32_lpt_prt_ks.pdf>; dies. (Hg.), *Ungeplant bleibt der Normalfall. Acht Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2013 (SWP-Studie 16/2013), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S16_prt_lpt.pdf> (Zugriffe am 20.10.2015).

⁴ Vgl. Silver, *The Signal and the Noise* [wie Fn. 2]; Philip E. Tetlock/Aaron Belkin (Hg.), *Counterfactual Thought Experiments in World Politics: Logical, Methodological, and Psychological Perspectives*, Princeton 1996; Philip E. Tetlock/Richard Ned Lebow/Geoffrey Parker (Hg.), *Unmaking the West: »What If« Scenarios That Rewrite World History*, Ann Arbor 2006.

ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Ausgangs- und Wirkungsannahmen nachgeprüft und problematisiert werden können. Sie ist ein wichtiger Prüfstein, um sorgfältiges Vorausschauen von »guesswork« (Rätselraten) zu unterscheiden, und ermöglicht eine kritische Auseinandersetzung.

Transparenz ist auch aus einem anderen Grund essentiell. Die vorliegenden Foresight-Situationen sind ein Beitrag dazu, das »Universum denkbarer Möglichkeiten« für politisches Handeln auszuleuchten.⁵ Dabei ist es unvermeidlich, dass sie dieses Universum gleichzeitig formen, denn die Analysten treffen eine Auswahl unter allen denkbaren Faktoren, Variablen, Trends oder Einflüssen. Notwendigerweise konzentrieren sie sich dabei auf die Faktoren, die für ihre Analyse wichtig sind, und vernachlässigen andere. Für die Leserinnen und Leser bedeutet dies, dass sie mit einem gleichsam vorstrukturierten Bild der Zukunft konfrontiert werden, das ihre Sicht auf künftige Entwicklungen beeinflusst. Umso wichtiger ist das wissenschaftlich reflektierte Vorgehen bei der Konstruktion der Situationen, damit nachvollziehbar bleibt, welche Faktoren aus welchen Gründen berücksichtigt wurden. Dies impliziert, dass die »Vorausschauenden« gelegentlich über ihre Analysen reflektieren sollten (Foresight-Rückschau).⁶

Thematische Übersicht der Beiträge

Das inhaltliche, geographische und zeitliche Spektrum der behandelten Situationen und Entwicklungen ist erfreulich breit. Insgesamt handelt es sich um einen durchaus repräsentativen Querschnitt der vielfältigen Politikfelder, die in der SWP untersucht werden. Die Beiträge werden in der Reihenfolge ihres (fiktiven!) zeitlichen Eintretens vorgestellt:

Die rassistische Polizeigewalt gegen Schwarze in den USA und die Proteste dagegen bilden den Hintergrund des Beitrags von Johannes Thimm und Lars Brozus. Sie schildern, wie es während eines hochgradig polarisierten Präsidentschaftswahlkampfes 2016 zu einer landesweiten Eskalation der Gewalt kommt, die eine Staatskrise nach sich zieht.

Die Auswirkungen eines verheerenden Erdbebens im Großraum Tokio im Juni 2016 einschließlich der macht- und ordnungspolitischen Folgen für die japanisch-chinesischen Beziehungen sowie deutsche Handlungsoptionen thematisieren Christian Becker, Hanns Günther Hilpert, Hanns W. Maull und Alexandra Sakaki.

Im Sommer 2016 stürzt ein russischer Jet mit Nuklearwaffen an Bord auf dem Territorium der Ukraine ab. Könnte ein solcher Zwischenfall dazu beitragen, die Kooperation zwischen Nato und Russland neu zu beleben?

⁵ »[C]urrent and future political choices can (and must) be made from a wide universe of possibilities and not from an overdetermined past that permits only one inevitable divisive response.« (Philip E. Tetlock/Geoffrey Parker, »Counterfactual Thought Experiments: Why We Can't Live without Them & How We Must Learn to Live with Them«, in: Tetlock/Lebow/Parker [Hg.], *Unmaking the West* [wie Fn. 4], S. 14–44 [27].)

⁶ Diese Übung hilft dabei, den analytischen »Tunnelblick« auszugleichen. Vgl. Gary Saul Morson/Morton Schapiro, »Introduction: The Future of Prediction«, in: dies. (Hg.), *The Fabulous Future? America and the World in 2040*, Evanston 2015, S. xv–xxix.

Methodisches Vorgehen^a

Neben den konzeptionellen Überlegungen wird die wissenschaftliche Qualität des SWP-Foresight dadurch gesichert, dass die Beiträge einen mehrstufigen, rigorosen Auswahl- und Begutachtungsprozess durchlaufen. Dieser Prozess ist wettbewerbsförmig organisiert. In einem ersten Schritt wurden institutsweit Ideenskizzen eingeworben, die sich mit künftigen außen- und sicherheitspolitisch relevanten Entwicklungen auseinandersetzen sollten. Drei Fragen dienten dabei zur groben Orientierung: 1. Was könnte passieren? 2. Warum könnte es passieren? 3. Was würde dies für deutsche bzw. europäische Politik bedeuten? Insgesamt wurden 15 Skizzen eingereicht und bei einem Workshop von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der SWP intensiv diskutiert. Dabei wurden die Skizzen von den Autorinnen und Autoren präsentiert und von Diskutanten kommentiert. Den Diskutanten wurden drei Prüfkriterien an die Hand gegeben, um eine vergleichende Diskussion zu ermöglichen: 1. Konsistenz, 2. Plausibilität, 3. Originalität & Relevanz des Beitrags.^b Die Wahrscheinlichkeit des jeweiligen Szenarios spielte bei der Beurteilung der Ideenskizzen hingegen keine Rolle.

Den Abschluss des Workshops bildete eine Wertungsrunde, in der für jede Ideenskizze Punkte vergeben werden konnten. Bewertungsmaßstäbe dafür waren wiederum Konsistenz, Plausibilität sowie Originalität & Relevanz. Die sieben punktbesten Ideenskizzen wurden in der Folge in längeren Entwürfen ausgearbeitet. Ziel war dabei, mithilfe der methodisch angeleiteten Kombination von kritischer Analyse und ergebnisoffener Imagination zu in sich plausiblen und überzeugenden Schilderungen denkbarer Situationen bzw. Entwicklungen zu gelangen. Im Anschluss daran durchliefen die Entwürfe zwei schriftliche Begutachtungs- und Feedback-Runden. Am Ende dieses aufwendigen Prozesses stehen die in dieser Sammelstudie versammelten Beiträge.

^a Methodisch steht die Konstruktion einer guten Foresight-Situation vor ähnlichen Herausforderungen wie die kontrafaktische Geschichtsanalyse. Vgl. Tetlock/Parker, »Counterfactual Thought Experiments« [wie Fn. 5].

^b Die einzelnen Prüfkriterien waren so definiert: 1. Konsistenz bezieht sich auf den Aufbau der Argumentation. Werden die Gedanken stringent entwickelt? Ist die geschilderte Situation oder Entwicklung in sich schlüssig? 2. Plausibilität zielt auf die Überzeugungskraft der Ideenskizze. Dabei geht es um eine Einschätzung, ob die geschilderte Situation tatsächlich eintreten könnte – nicht darum, ob sie tatsächlich eintreten wird. Ist die Geschichte, die erzählt wird, einleuchtend? 3. Originalität & Relevanz soll Besonderheiten hervorheben. Dazu kann gehören, dass die geschilderte Situation auf eine zwar wichtige, (politisch) bislang aber wenig sichtbare Entwicklung aufmerksam macht, oder eine kurze Einschätzung dazu, für welche Akteure die Situation wichtig ist.

Die dafür erforderlichen Umstände und Maßnahmen untersuchen Oliver Meier und Marcel Dickow in ihrem Beitrag. Sabine Fischer, Margarete Klein und Alexander Libman setzen sich mit Autonomiebestrebungen im

Fernen Osten Russlands auseinander, die 2017 virulent werden. Neben der innerrussischen Entwicklung werden die Auswirkungen auf die russisch-chinesischen Beziehungen sowie auf Deutschland und die EU erörtert.

Ein oft übersehenes Risiko für die Stabilität Nordafrikas diskutieren Bettina Rudloff und Nils Simon. Sie skizzieren eine Situation, in der es dort ab 2020 zu einem Einbruch der Nahrungsmittelproduktion aufgrund ausbleibender Bestäubungsleistungen kommt, und schildern die Folgen für die nördlichen Mittelmeer-Anrainer.

Steffen Angenendt, Anne Koch und Amrei Meier gehen davon aus, dass Deutschland und die EU die größte Flüchtlingskrise der Nachkriegszeit in den nächsten Jahren bewältigen können. Welche Maßnahmen und Strategien dazu erforderlich sind, wird rückblickend vom Jahr 2020 aus dargelegt.

Wie müssen wir uns den Prozess vorstellen, durch den die Außenministerien der EU-Mitgliedstaaten in den Europäischen Auswärtigen Dienst integriert werden? Diese Frage untersuchen Ronja Kempin und Barbara Lippert. Sie beschreiben aus der Perspektive des Jahres 2025 die damit einhergehenden Chancen und Probleme.

Foresight-Rückschau: Der Beitrag von Dušan Reljić – über den »Wettlauf« zwischen nationalistischen und europäischen Integrationsvorstellungen in den albanisch besiedelten Gebieten des westlichen Balkan – nimmt eine Sonderstellung ein. Der Autor setzt sich kritisch mit einem Beitrag auseinander, den er 2011 für die damalige Foresight-Studie verfasst hat.⁷

Ein solcher Rückblick dient dazu, im Sinne der Qualitätssicherung die Validität eigener Annahmen zu prüfen. Wichtig dafür ist der Blick von heute auf die damalige Situationsschilderung: Was waren seinerzeit die Kernaussagen? Wo besteht im Vergleich zu heute Kontinuität, wo liegen Unterschiede? Sind neue Faktoren hinzugekommen, haben andere an Bedeutung verloren? Insgesamt betrachtet stellt sich die Situation heute in der grundsätzlichen Entwicklungsrichtung unverändert dar. Allerdings verschärfen sich die politischen, sozialen und ökonomischen Dynamiken.

Krise der Staatlichkeit: Territorialität, Problemlösungsfähigkeit und neue Handlungsoptionen

In der Gesamtschau der Foresight-Situationen sticht eine Gemeinsamkeit hervor: Alle Beiträge thematisieren Herausforderungen von Staatlichkeit. Diese Herausforderungen treten in verschiedenen Ausprägungen auf. So geht es zum einen um die *Territorialität* von Staaten, konkret um bestehende Staatsgrenzen, die – mehr oder minder explizit – infrage gestellt werden. Die von Reljić beschriebene Situation im westlichen Balkan entsteht durch den grenzüberschreitenden Zusammenschluss von Albanern. Aber auch die von Becker et al. geschilderte Entwicklung nach dem Erdbeben in Tokio schließt mögliche Grenzveränderungen in Ostasien mit ein.

⁷ Vgl. Dušan Reljić, »Vor erneuten Grenzverschiebungen im Westbalkan«, in: Perthes/Lippert (Hg.), *Ungeplant ist der Normalfall* [wie Fn. 3], S. 31–34.

Zum zweiten finden sich in den Beiträgen ganz unterschiedlich gelagerte *funktionale* Herausforderungen der Problemlösungsfähigkeit von Staaten. Das gilt etwa für die von Thimm und Brozus diskutierte Staatskrise in den USA, wo es nicht gelingt, Pathologien und Dysfunktionalitäten im Polizei- und Rechtswesen in den Griff zu bekommen. Fischer et al. führen die Autonomiebestrebungen im russischen Fernen Osten unter anderem darauf zurück, dass sich die europäischen und asiatischen Teile des Landes ökonomisch auseinanderentwickeln und Moskau dies nicht ausgleicht. Schließlich wird die von Rudloff und Simon thematisierte Nahrungsmittelkrise in Nordafrika durch eine Politik befördert, die die drohenden Versorgungsprobleme nicht hinreichend berücksichtigt. Weder die betroffenen nordafrikanischen Staaten noch die EU haben diese Herausforderung der Ernährungssicherheit angemessen »auf dem Schirm«.

Einige Beiträge thematisieren demgegenüber spezifische *Antworten* auf die Herausforderung etablierter Staatlichkeit. Kempin und Lippert beschreiben den Übergang nationalstaatlicher außenpolitischer Kompetenzen auf die supranationale EU-Ebene. Angenendt et al. skizzieren die Bedingungen, unter denen eine nationale Kraftanstrengung in Deutschland – flankiert von einer komplementären EU-Politik – zur Bewältigung der Flüchtlingskrise erfolgreich sein könnte. Dazu gehört die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Gesellschaft und Staat sowie zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Meier und Dickow schließlich gehen der Frage nach, ob der Absturz eines Nuklearwaffen transportierenden russischen Kampfflugzeugs über der Ukraine womöglich neue Kooperationsbereitschaft zwischen der Nato und Russland nach sich zieht. Die unzureichende Problemlösungsfähigkeit der Ukraine soll mithin durch eine konzertierte Zusammenarbeit der Großmächte kompensiert werden.

Die in allen Beiträgen aufscheinende Krise der Staatlichkeit dürfte keine zufällige Gemeinsamkeit sein. Dass sowohl die vergleichsweise gefestigte OECD-Welt wie auch die mehr oder minder instabilen Staaten außerhalb davon vor umfassenden Herausforderungen stehen, verweist auf einen Befund der Governance-Forschung.⁸ Demnach wandeln sich Staaten zusehends von Herrschaftsmonopolisten zu Herrschaftsmanagern. Vor allem unter Bedingungen fragiler, nichtkonsolidierter Staatlichkeit ist zu erwarten, dass diese Transformation weiterhin mit krisenhaften Zuspitzungen einhergehen wird, deren Folgen bestehende Grenzen überschreiten.

⁸ Vgl. Philipp Genschel/Bernhard Zangl, »Metamorphosen des Staates – vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager«, in: *Leviathan*, 36 (2008) 3, S. 430–454; Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 41, Wiesbaden 2008; Marianne Beisheim/Tanja A. Börzel/Philipp Genschel/Bernhard Zangl (Hg.), *Wozu Staat? Governance in Räumen begrenzter und konsolidierter Staatlichkeit*, Baden-Baden 2011; Thomas Risse (Hg.), *Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York 2011; Stephan Leibfried/Evelyn Huber/Matthew Lange/Jonah D. Levy/Frank Nullmeier/John D. Stephens (Hg.), *The Oxford Handbook of Transformation of the State*, Oxford 2015.

Mississippi Blues: Staatskrise in den USA

Johannes Thimm / Lars Brozus*

USA, ein Freitagabend Ende Februar 2016: wie ein Lauffeuer verbreitet sich ein Video über die sozialen Medien. Aufgenommen wurde es in Meridian, einer Kleinstadt in Mississippi. Viel ist nicht zu erkennen auf den verwackelten Bildern. Man sieht einen schwarzen Jugendlichen, der am Boden liegt. Ein Polizist presst ihm ein Knie in den Rücken und drückt sein Gesicht auf den Asphalt, während ein Kollege ihm Handschellen anlegt. Der benommen wirkende Junge wird schließlich aufgerichtet, in einen Streifenwagen verfrachtet und weggefahren.

Erin und Kyle: Diametral entgegengesetzte Sichtweisen

Erin kommt die ganze darauffolgende Nacht nicht von ihrem Laptop los. Seitdem bekannt wurde, dass der Junge kurz nach seiner Festnahme auf der Intensivstation im Anderson Regional Medical Center verstorben ist, zeigt ihr Twitter-Account ungewöhnlich viel Aktivität. Die Klinik will sich zur Todesursache nicht äußern, sondern das Ergebnis der Autopsie abwarten. Für Erin ist dennoch klar: Erneut haben Polizisten einen unbewaffneten Schwarzen bei der Festnahme getötet, noch dazu einen Minderjährigen. Sie ist schockiert, aber nicht überrascht, denn seit dem Sommer 2014 wird intensiv über Polizeigewalt gegen Schwarze berichtet.¹

Erin studiert am liberalen Vassar College in New York. Die meisten ihrer Kommilitonen stammen aus wohlhabenden Familien, darunter auch Angehörige von Minderheiten. Nur wenige sind auf Stipendien angewiesen. Deren Berichte darüber, wie es ist, in Stadtvierteln aufzuwachsen, in denen die Polizei als Bedrohung wahrgenommen wird, entrüsten Erin jedoch zutiefst.² Sie will, dass die Bundespolitik endlich durchgreift, um die vielfältigen Diskriminierungen zu beenden.

Kyle beunruhigen die Abendnachrichten, die er zuhause in Fort Worth, Texas, sieht. Auf Fox News ereifert sich Moderator Sean Hannity über die Reaktionen führender Demokraten und Bürgerrechtsaktivisten auf die Ereignisse in Meridian. Hannity wirft ihnen vor, eine Tragödie politisch zu instrumentalisieren, indem sie die Schuld der Polizei zuschreiben. Sie

* Die Autoren danken Florian Gawehns für Rechercheunterstützung.

¹ Internationales Aufsehen lösten zum Beispiel die Tötungen Eric Garners (17.7.2014, New York), Michael Browns (9.8.2014, Ferguson) und Freddie Grays (12.4.2015, Baltimore) aus. 2015 wurden in den USA im Schnitt mehr als zwei Menschen pro Tag durch die Polizei erschossen. Fortlaufend aktualisierte Übersichten stellen die *Washington Post* und der *Guardian* bereit, vgl. <www.washingtonpost.com/graphics/national/police-shootings/> (Zugriff am 13.10.2015) und <www.theguardian.com/us-news/series/counted-us-police-killings> (Zugriff am 23.9.2015).

² Vgl. das Dossier »Stop and Frisk Policy – New York City Police Department«, *New York Times*, <<http://tinyurl.com/83md7ln>> (Zugriff am 23.9.2015).

könnten wenigstens das Ergebnis der Ermittlungen abwarten, denkt Kyle, aber nein: wann immer ein unbewaffneter Nicht-Weißer während eines Einsatzes zu Tode kommt, werden die beteiligten Polizisten als Mörder vorverurteilt. Die Unschuldsvermutung scheint nicht mehr zu gelten.

Kyle missfällt diese Entwicklung. Er weiß um die gefährliche Arbeit der Gesetzeshüter, sein Bruder ist selbst bei der texanischen Polizei. Statt diese Arbeit zu honorieren, leitet das US-Justizministerium unter Präsident Obama immer wieder Untersuchungen ein, wenn die lokalen Behörden keine Anklage gegen Polizisten erheben, die in Todesfälle verwickelt sind. Überhaupt mischt sich Washington immer stärker in die Angelegenheiten der Einzelstaaten ein. Von der gleichgeschlechtlichen Ehe über den Umgang mit illegalen Einwanderern bis zum Waffenrecht und der Zusammensetzung der Polizeikräfte, alles will die Bundesregierung diktieren. Für Kyle sind dies gefährliche Kompetenzüberschreitungen auf dem Weg zur Tyrannei. Er versteht sein Land nicht mehr.

Unruhen in Mississippi: Die Bundesregierung greift ein

Mehr als ein Drittel der Bewohner Mississippis sind Schwarze. Für sie ist das jüngste Ereignis symptomatisch für eine lange Reihe von Schikanen und Willkür, die sie durch die überwiegend weiße Polizei und Justiz erleiden. So ermittelte das US-Justizministerium 2011/12 gegen die Polizei in Meridian wegen der systematischen Verletzung von Bürgerrechten, da schwarze Jugendliche wegen Nichtigkeiten routinemäßig verhaftet und tagelang inhaftiert wurden.³ Entsprechend wütend sind die Reaktionen auf den aktuellen Vorfall. In Meridian und Jackson, der Hauptstadt Mississippis, finden Demonstrationen statt. Zugereiste politische Aktivisten, von denen viele bereits bei den Protesten in New York, Ferguson und Baltimore dabei waren, unterstützen die lokalen Organisatoren.⁴ Sie prangern die Polizeigewalt an, der Schwarze, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, mehr als doppelt so häufig wie Weiße zum Opfer fallen.⁵ Der Organisationsgrad der Aktivisten erhöht sich mit jedem Vorfall.

Doch nicht alle suchen die Verantwortung bei der Staatsmacht. Mississippis Gouverneur Phil Bryant stellt sich demonstrativ hinter die lokale Polizei.⁶ Als es mehrere Nächte hintereinander zu Krawallen und Plünde-

³ Vgl. »Justice Department Releases Investigative Findings Showing Constitutional Rights of Children in Mississippi Being Violated«, *The United States Department of Justice, Office of Public Affairs* (online), 10.8.2012, <<http://1.usa.gov/1FBnguL>> (Zugriff am 23.9.2015).

⁴ Vgl. Steven Hsieh/Raven Rakia, »After #Ferguson: The Protests that Followed the Police Shooting of Michael Brown Created a Network of Youth in Revolt«, in: *The Nation*, 27.10.2014, S. 18–21.

⁵ Der Anteil unbewaffneter Schwarzer, die durch die Polizei getötet wurden, ist im Vergleich zu unbewaffneten weißen Todesopfern nochmals höher, vgl. *The Guardian* [wie Fn. 1].

⁶ Bryant zählt zu den konservativsten Gouverneuren der USA, vgl. Nate Silver, »In State Governments, Signs of a Healthier G.O.P.«, in: *New York Times* (online), 16.4.2013, <<http://nyti.ms/1V6HfHR>>. Er ist ein scharfer Kritiker Obamas, siehe z.B. sein Schreiben an den Präsidenten vom 18.7.2014, <www.governorbryant.com/wp-content/uploads/2014/07/Letter-to-President-Obama-Concerning-Illegal-Immigration.pdf>, sowie Shushannah Walshe, »Seve-

rungen in Jackson kommt, verhängt er eine Ausgangssperre, die durch einen massiven Polizeieinsatz durchgesetzt wird. Zudem weist Bryant Präsident Obamas Kritik am Vorgehen der örtlichen Polizei zurück und verbittet sich jede Einmischung. Dabei kann er sich der Rückendeckung durch die weiße, überwiegend konservative Bevölkerung Mississippis gewiss sein, in der das Misstrauen gegenüber Obama weit verbreitet ist.⁷

Als bei einer Demonstration in Jackson ein zweiter Todesfall zu beklagen ist, beschließt die Bundesregierung, direkt einzugreifen, um eine landesweite Eskalation zu verhindern. Obama äußert sich besorgt über den Zusammenbruch von Gesetz und Ordnung in Mississippi und ordnet den Einsatz der Nationalgarde an.⁸ Vorbild ist das Vorgehen Präsident Kennedys 1962 während der Rassenunruhen an der University of Mississippi.⁹

Gouverneur Bryant indes will sich damit nicht abfinden und wirft Obama Verfassungsbruch vor.¹⁰ Die Gouverneure von Texas, Alabama und Tennessee erklären ihre Solidarität mit Bryant. Der von den Republikanern kontrollierte Kongress Mississippis verabschiedet eine Resolution, die Anordnungen des Präsidenten, denen der US-Kongress nicht zugestimmt hat, jede Unterstützung durch die Landesregierung versagt.¹¹ In der Nationalgarde kommt es vereinzelt zu Befehlsverweigerungen, die Polizeikräfte Mississippis sind sich uneins über das weitere Vorgehen. Daraufhin schlägt Verteidigungsminister Carter Obama vor, über den Einsatz regulärer Armee-Einheiten nachzudenken.

ral State Legislators Say No to Federal Gun Control Laws«, *abcNews* (online), 17.1.2013, <<http://tinyurl.com/bcqwgjv>> (Zugriff jeweils am 15.10.2015). Anfang 2013 forderte Bryant den Kongress Mississippis dazu auf, ein Gesetz zu verabschieden, das vermeintlich verfassungswidrige Exekutivanordnungen des Präsidenten für illegal erklärt. Dabei ging es um schärfere Waffenkontrolle, vgl. <<http://twitpic.com/bvq96z>> (Zugriff am 15.10.2015).

⁷ Knapp 49 Prozent der 2014 von Gallup in Mississippi Befragten beschrieben ihre politischen Ansichten als konservativ – Spitzenwert in den USA, vgl. <<http://tinyurl.com/6uas895>>. 2012 war mehr als die Hälfte der republikanernahen Wähler Mississippis der Überzeugung, dass Obama Moslem sei, vgl. David Meeks, »Poll: Obama's a Muslim to Many GOP Voters in Alabama, Mississippi«, in: *Los Angeles Times* (online), 12.3.2012, <<http://tinyurl.com/855hmst>> (Zugriff jeweils am 15.10.2015).

⁸ Nach Titel 10 (»Armed Forces«) §12406 des United States Code (U.S.C.) kann der Präsident die Nationalgarden der Einzelstaaten zum Bundeseinsatz verpflichten, vgl. <<http://1.usa.gov/1MrGmlE>> (Zugriff am 15.10.2015).

⁹ 1962 kam es anlässlich der Immatrikulation des ersten schwarzen Studierenden an der University of Mississippi zu Unruhen. Kennedy stellte die Nationalgarde unter Bundesbefehl und setzte Bundestruppen ein, um die Einschreibung zu ermöglichen, vgl. <<http://microsites.jfklibrary.org/olemiss/home>> (Zugriff am 23.9.2015).

¹⁰ Der Kongress von Mississippi protestierte 1962 gegen die »Invasion des souveränen Staates Mississippi« durch Bundestruppen und die Unterstellung der Nationalgarde unter Bundeskommando. Auf diese Argumentation wird zurückgegriffen, vgl. <<http://microsites.jfklibrary.org/olemiss/aftermath/doc1.html>> (Zugriff am 23.9.2015).

¹¹ Arizonas Repräsentantenhaus verabschiedete 2015 eine ähnliche Resolution, die im Senat auf unbestimmte Zeit vertagt wurde, vgl. Arizona House Bill 2368, 17.3.2015, sowie Colbert I. King, »Encouraging a Rebellion against Obama«, in: *Washington Post*, 5.4.2015, S. A17.

Bedingungen der Eskalation

Die strukturelle Diskriminierung von Minderheiten durch das Polizei- und Justizwesen und die ökonomische Ungleichheit aus der Ära der Rassentrennung wirken in den USA bis heute fort.^a So haben sich die Einkommensunterschiede zwischen Schwarzen und Weißen seit Ende der 1960er Jahre kaum verringert.^b Inzwischen liegen allerdings deutlich mehr wissenschaftliche Erkenntnisse und öffentlich zugängliche Informationen über diese Missstände vor.^c Die Allgegenwart von Kameras und die sozialen Medien erlauben die Dokumentation und Verbreitung von Informationen über Polizeigewalt in bisher ungekanntem Ausmaß. Grundsätzlich verstärkt die Ausdifferenzierung des Informationsangebots im Internetzeitalter die Fragmentierung von Sichtweisen und Meinungen. Radikale Ansichten können sich auf isolierten »Wahrnehmungsinselfn« einrichten. Zwischen unterschiedlichen Weltanschauungen gibt es nur wenig Austausch; anstatt sich am Widerspruch zu reiben, suchen sich die Bürger Informationsangebote, die ihre bestehende Auffassung bestätigen. Zum Teil bedingt durch diese Entwicklung, ist die ideologische und parteipolitische Polarisierung in den USA in einem Maße ausgeprägt wie seit 1945 nicht mehr.^d Dass ein Teil der weißen Wähler den demographischen und sozialen Wandel in den USA, der sich im Anstieg des Anteils der nichtweißen Bevölkerung sowie in der Liberalisierung gesellschaftlicher Werte zeigt, als Bedrohung empfindet, verfestigt die Polarisierung.^e Die Wechselwirkungen zwischen diesen Trends führen zu einer Erosion des gesellschaftlichen Grundkonsenses. Die Bereitschaft zur konstruktiven parteiübergreifenden Zusammenarbeit, die notwendig ist, damit das stark auf Kompromissen basierende politische System der USA funktioniert, befindet sich auf einem Tiefstand.

Während die Erwartungen an die Politik, gegen Missstände vorzugehen, zugenommen haben, sind deren Möglichkeiten, weitreichende Reformen durchzuführen, geringer geworden. Diese Diskrepanz zwischen Erwartungen und Möglichkeiten belastet insbesondere die Regierung Obama, an die sich im Hinblick auf den Abbau struktureller politischer, sozialer und ökonomischer Asymmetrien viele Hoffnungen geknüpft haben. Enttäuschte Hoffnungen auf einen solchen Wandel können indes ein wesentlicher Treiber sozialer Unruhen sein – und zwar auch in konsolidierten Demokratien.

a Vgl. Ta-Nehisi Coates, »The Case for Reparations«, in: *The Atlantic*, Juni 2014, <www.theatlantic.com/magazine/archive/2014/06/the-case-for-reparations/361631> (Zugriff am 23.9.2015).

b Vgl. Michael A. Fletcher, »Fifty Years after March on Washington, Economic Gap between Blacks, Whites Persists«, in: *Washington Post*, 28.8.2013, <<http://wapo.st/17hIgAz>> (Zugriff am 23.9.2015).

c Vgl. Jill Lepore, »Richer and Poorer: Accounting for Inequality«, in: *The New Yorker*, 16.3.2015, <<http://tinyurl.com/maq4o4s>>, sowie John Cassidy, »Is America an Oligarchy?«, in: *The New Yorker*, 18.4.2014, <<http://tinyurl.com/mlnaou8>> (Zugriff jeweils am 23.9.2015).

d Vgl. Matthew Yglesias, »American Democracy Is Doomed«, *Vox*, 8.10.2015, <<http://tinyurl.com/p49bf7f>> (Zugriff am 16.10.2015).

e Vgl. Matthew W. Hughey, »White Backlash in the »Post-racial« United States«, in: *Ethnic and Racial Studies Review*, 37 (2014) 5, S. 721–730.

Eskalation im Vorwahlkampf

Während die eine Hälfte des Landes die Demonstrationen als legitimen Protest gegen Rassismus und Polizeivillkür ansieht, hat die andere kein Verständnis für die täglichen Kundgebungen, die immer wieder in gewaltsamen Auseinandersetzungen enden. Die Vorwahlen der Republikaner zur Präsidentschaftswahl 2016, die am 1. März in zahlreichen Staaten stattfinden, stehen ganz im Zeichen dieser Ereignisse. Ihre Kandidaten übertreffen sich gegenseitig in der Kritik an Obamas Umgang mit der Krise. Jeb Bush wirft dem Amtsinhaber Führungsschwäche vor. Ted Cruz kritisiert, dass der Präsident die Rechte der Staaten mit Füßen trete und den Chaoten auf den Straßen Auftrieb verschaffe. Donald Trump macht durch rassistische Kommentare von sich reden. Der sogenannte Super-Tuesday bringt jedoch keine Entscheidung darüber, wer Präsidentschaftskandidat der Republikaner wird.

In den folgenden Wochen weiten sich die Proteste aus. Sie richten sich nicht mehr nur gegen Polizeigewalt. Die Menschen auf der Straße erheben nun auch allgemeinpoltische Forderungen, vor allem nach dem Abbau ökonomischer Ungleichheit. Als es bei Demonstrationen in Detroit, Jackson, St. Louis und Los Angeles zu Schießereien kommt, warnt Justizministerin Lynch vor Anarchie. Schließlich muss die für den 8. März in Mississippi geplante Vorwahl abgesagt werden, weil die öffentliche Sicherheit nicht gewährleistet werden kann. Daraufhin gibt Obama den Befehl zum Einsatz der US-Armee.¹²

Die Opposition im US-Kongress tobt. Die Republikaner stellen sich geschlossen auf die Seite der Regierung Mississippis. Besonders die Anhänger der Tea Party sprechen von Verfassungsbruch. Sie stellen einen Eilantrag vor dem Obersten Gerichtshof und bereiten ein Impeachment-Verfahren gegen Obama vor. Konservative Medien, die sich darüber empören, wie die Bundesregierung vorgeht, unterstützen ihre Sache. Die ständige Unterstellung der Waffenlobby, der Präsident wolle das Recht auf Waffenbesitz aushebeln, leistet Verschwörungstheorien Vorschub.¹³ Das FBI registriert verstärkte Aktivitäten bei rechtsgerichteten Milizen und bewaffneten Gruppen, die sich als Hüter der Freiheit gegen die Tyrannei der Zentralregierung sehen.¹⁴ Schließlich kommt die reguläre Bundespolitik vollkommen

¹² Auch bei diesem Schritt ist Kennedy Vorbild für Obama, insbesondere die Exekutiv-anordnung 11053 vom 30.9.1962 auf der Grundlage von U.S.C. Title 10, Subtitle A, Part I, Chapter 15: Insurrection. Als Grund für den Einsatz von Bundestruppen in Mississippi wurde in jener Anordnung die Hilfe genannt, die nötig sei, um eine unrechtmäßige Behinderung der Justiz zu beseitigen, vgl. <<http://1.usa.gov/1LPJNih>> (Zugriff am 15.10.2015).

¹³ Vgl. Clyde Haberman, »Memories of Waco Siege Continue to Fuel Far-Right Groups«, in: *New York Times*, 12.7.2015, <<http://nyti.ms/1Hpb1jF>> (Zugriff am 23.9.2015).

¹⁴ Vgl. Adam Nagourney, »A Defiant Rancher Savors the Audience That Rallied to His Side«, in: *New York Times*, 23.4.2014, S. A1, <<http://nyti.ms/1fs2xIO>>, sowie Charles Kurzman/David Schanzer, »The Growing Right-Wing Terror Threat«, in: *New York Times*, 16.6.2015, S. A27, <<http://nyti.ms/1MHqhcP>> (Zugriff jeweils am 15.10.2015).

zum Erliegen. Während die Armee strategisch wichtige Punkte in Mississippi besetzt, geht das gesamte Land einer schweren Staatskrise entgegen.¹⁵

Internationale Reaktionen

Das globale Medienecho ist gewaltig. Weltweit berichten Nachrichtensender rund um die Uhr über die Situation in den USA. Russland empfiehlt Washington, sich auf die Lösung innerer Konflikte zu konzentrieren, anstatt den Weltpolizisten zu spielen. Ägypten und die Türkei fordern die Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards gegenüber den Demonstrierenden. Die Verbündeten Washingtons fragen sich, wie effektiv die USA ihre Rolle als Sicherheitsgarant unter diesen Umständen noch ausfüllen können. Da die Aufmerksamkeit der politischen Führung in Washington komplett von den inneren Unruhen absorbiert ist, wächst die Angst vor Provokationen in den zahlreichen Krisenregionen rund um den Globus. Während die einen eine außenpolitische Lähmung fürchten, sorgen sich andere, die USA könnten in militärischen Aktionismus verfallen, um von den innenpolitischen Problemen abzulenken.

Viele Europäer sind über die Zuspitzung der Lage in den USA schockiert. Sie fragen sich, ob eine ähnliche Entwicklung auf dem alten Kontinent ebenfalls möglich wäre. Debatten über den Niedergang der USA und die Folgen einer Abwendung Washingtons von Europa wurden in den letzten Jahrzehnten immer wieder geführt. Nun stellt sich die Frage nach den Konsequenzen solcher Gedankenspiele mit neuer Dringlichkeit. Gestärkt sehen sich diejenigen, die für ein eigenständiges globales Profil der EU und eine unabhängige Politik plädieren. Ihr Argument, dass der Abbau politischer, ökonomischer und sozialer Ungleichheiten überfällig sei, wenn »amerikanische Verhältnisse« vermieden werden sollen, findet zusehends Gehör.

¹⁵ Das Szenario eines bewaffneten Aufstands rechtsgerichteter Milizen gegen die Zentralregierung behandeln Kevin Benson/Jennifer Weber, »Full Spectrum Operations in the Homeland: A ›Vision‹ of the Future«, in: *Small Wars Journal*, 8 (25.7.2012) 7, <<http://tinyurl.com/pegmjje>> (Zugriff am 23.9.2015).

Asien-Pazifik: Ein Erdbeben erschüttert das geopolitische Gleichgewicht

Christian Becker / Hanns Günther Hilpert / Hanns W. Maull / Alexandra Sakaki

Am 17. Juni 2016 um die Mittagszeit wird Tokio von einem heftigen Erdbeben der Stärke 7,3 erschüttert. Die unmittelbaren Konsequenzen sind verheerend: 15 000 Menschen kommen bei der Katastrophe ums Leben; trotz hoher Baustandards geraten viele Gebäude in Brand oder stürzen ein, so dass Transportwege blockiert und Bergungseinsätze erschwert werden. Damit nicht genug: Beijing sieht unverhofft die Chance, dem Ziel der eigenen Vormachtstellung in Asien einen entscheidenden Schritt näher zu kommen und gleichzeitig im Territorialkonflikt mit Japan um die Senkaku-Inseln (chin. Diaoyu) neue Fakten zu schaffen. Dadurch geraten auch Deutschland und Europa unter Handlungsdruck.

Aus heiterem Himmel kam das Unglück nicht. Japanische Experten haben die Wahrscheinlichkeit eines Erdbebens der Stärke 7,0 oder höher mit maximal 70 Prozent für den Zeitraum bis 2016 und mit maximal 98 Prozent bis 2041 taxiert.¹ In den ersten Tagen nach der Katastrophe wirkt die Regierung in Tokio wie gelähmt. Sie ist kaum handlungsfähig, da Kommunikationskanäle zusammengebrochen und wichtige Regierungsgebäude nicht mehr nutzbar sind. Zwar befindet sich im 30 Kilometer westlich von Tokio gelegenen Tachikawa ein alternatives Krisenzentrum der Regierung, das aber ebenfalls beschädigt und zunächst nicht einsatzfähig ist. Derweil gerät die Währung des Landes trotz Repatriierung japanischen Auslandsvermögens unter massiven Abwertungsdruck, den die Fed, die Europäische Zentralbank und andere Zentralbanken mehr schlecht als recht abzumildern suchen. Angesichts der schwer ermessbaren Wiederaufbaukosten und der öffentlichen Überschuldung schnellen die Anleihezinsen nach oben, der Staat steht vor der Insolvenz. Auch die internationalen Aktien- und Finanzmärkte reagieren nervös.

Wie schon nach den letzten beiden großen Erdbeben 1995 und 2011 erlebt Japan eine Welle der Solidarität und Hilfsbereitschaft. Tausende Bürger aus dem ganzen Land engagieren sich bei Rettungs- und Aufräumarbeiten. Der Bündnispartner USA kündigt an, 24 000 Soldaten für die Katastrophenhilfe zu mobilisieren. Rasch wird jedoch auch heftige Kritik laut: Nach den letzten zwei starken Beben, so heißt es, hätte sich die Regierung viel konsequenter darum bemühen müssen, verschärfte Bauvorschriften durchzusetzen und vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen. Die Regierung selbst wirkt verunsichert und paralysiert, doch immer wieder gibt es aus ihren Reihen auch nationalistische Wutausbrüche und Versuche, von der Mitverantwortung für die Folgen des Bebens abzulenken.

¹ Elizabeth Yuan, »Tokyo Sees High Quake Probability, Scientists Warn«, CNN, 27.1.2012, <<http://edition.cnn.com/2012/01/24/world/asia/tokyo-quake-forecast>> (Zugriff am 23.9.2015).

Chinas doppeltes Spiel

Nur Stunden nach den tektonischen Erschütterungen bekundet Chinas Staatspräsident Xi Jinping seine tiefe Betroffenheit und bietet Japan an, den Wiederaufbau des Landes aus Mitteln der neuen Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) und mit eigenen Krediten massiv zu unterstützen. Allerdings berichten Devisenhändler in Hongkong, dass im Auftrag nicht näher bezeichneter chinesischer Institutionen größere Posten japanischer Staatsanleihen verkauft wurden. Beunruhigender noch ist die wachsende Zahl chinesischer Fischerboote, die in Japans umstrittene Hoheitsgewässer um die Senkaku-Inseln eindringen.² Einige Boote landen sogar auf der Inselgruppe, angeblich wegen technischer Schwierigkeiten oder medizinischer Notfälle an Bord. Als japanische Sicherheitskräfte versuchen, die an Land gegangenen Besatzungen der Fischerboote festzunehmen, erhalten diese Verstärkung von ihren Kollegen. Zugleich warnt ein in der Nähe kreuzendes Schiff der chinesischen Küstenwache die japanische Seite davor, gegen die Fischer vorzugehen. Die japanische Radarstation auf der Insel Yonaguni, 150 Kilometer südlich der Senkaku-Inseln, meldet chinesische Kampfflugzeuge nahe dem Luftraum um die Inselgruppe. In chinesischen Online-Netzwerken und auf Twitter tauchen Bilder auf, die Rangeleien zwischen den Fischern und japanischen Ordnungskräften zeigen. Angesichts dieser Vorfälle wagt Tokio keine weiteren Schritte. Auf der Inselgruppe richten sich die chinesischen Staatsangehörigen nun ein und leisten passiven Widerstand, eine Pattsituation entsteht. Regierungsvertreter in Tokio äußern die Vermutung, es handele sich nicht um Fischer, sondern um getarnte Spezialkräfte des chinesischen Militärs.

Währenddessen kommt die Wiederinstandsetzung der japanischen Telekommunikations-Infrastruktur nur schleppend voran. Wesentliche Knotenpunkte arbeiten auch nach den ersten notdürftigen Reparaturen nicht so zuverlässig wie erhofft. Kommentatoren in den USA vermuten, die verminderte Leistungsfähigkeit der elektronischen Netzwerke sei das Resultat koordinierter Cyberangriffe. Angeblich führen Spuren dieser Attacken in die Volksrepublik China. Diese wolle sich, glauben amerikanische Cyberexperten, die physischen Zerstörungen zunutze machen, um Japans Erholung hinauszuzögern und sich so mehr Spielraum für eine Machtverschiebung in der Region zu eröffnen. Die chinesische Führung weist solche Anschuldigungen empört zurück und entgegnet, China habe dem japanischen Volk substantielle Katastrophenhilfe angeboten.

² Zum Konflikt um die Senkaku-Diaoyu-Inseln vgl. Nadine Godehardt/Alexandra Sakaki/Gudrun Wacker, »Sino-japanischer Inselstreit und europäische Beiträge zur Deeskalation«, in: Volker Perthes/Barbara Lippert (Hg.), *Ungeplant bleibt der Normalfall. Acht Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2013 (SWP-Studie 16/2013), S. 24–28, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S16_prt_lpt.pdf> (Zugriff am 9.10.2015).

Reaktionen aus dem asiatisch-pazifischen Raum

Aufgrund der geschilderten Ereignisse zeichnet sich eine schwerwiegende Verschiebung der strategischen Kräfteverhältnisse in Ostasien ab. Die US-Regierung geht davon aus, dass Beijing die Gelegenheit nutzt, die Regionalordnung in seinem Sinne umzugestalten und mit Hilfe asymmetrischer Strategien die Kontrolle über die umstrittenen Senkaku-Inseln zu erlangen. Washington bezweifelt überdies, dass die japanische Regierung in der Lage ist, sich den chinesischen Übergriffen entschlossen zu widersetzen.

Zwar reagieren einige südostasiatische Staaten sowie Australien und Indien alarmiert, doch gibt es auch Anzeichen dafür, dass sich selbst diese Länder mit den sich anbahnenden geopolitischen Veränderungen zugunsten Chinas arrangieren könnten. Russland betont, wie wichtig es sei, den Streit »bilateral« und ohne »Einmischung von außen« beizulegen – angesichts der eingeschränkten japanischen Optionen kommt diese Haltung einer Parteinahme für China gleich. Auch in den USA warnen viele Stimmen davor, Beijing zu energisch entgegenzutreten: Um die internationalen Devisen- und Finanzmärkte zu stabilisieren, sei eine reibungslose Kooperation der wichtigsten Zentralbanken unabdingbar. Daher dürfe man das gute Zusammenwirken mit der chinesischen Zentralbank nicht leichtfertig aufs Spiel setzen. Dagegen schlägt der republikanische Präsidentschaftskandidat im Wahlkampf einen schärferen Ton an. Amerika müsse sich entschieden gegen die chinesischen Übergriffe wenden und dem Verbündeten Japan in dieser schwierigen Lage zur Seite stehen. Ein US-Regierungssprecher verkündet daraufhin, Beijings doppeltes Spiel sei inakzeptabel und Washington prüfe Sanktionsmaßnahmen. Gleichzeitig bemüht sich die Obama-Administration verzweifelt, China in multilaterale Anstrengungen zur Bewältigung der weltwirtschaftlichen Krisensymptome einzubinden. Washington sucht deshalb nach Verbündeten, die mäßigend auf Beijing einwirken und seine Kooperationsbereitschaft fördern könnten.

Handlungsoptionen für Deutschland

Die Bundesregierung steckt in einer komplizierten Situation. Nach ihrer Einschätzung ist China in der Tat bestrebt, den Status quo in Ostasien einseitig zu verändern. Dies würde die infolge des Ukraine-Konflikts ohnehin brüchige internationale Ordnung weiter untergraben. Allerdings sind sich die deutschen Beobachter nicht einig, ob Beijing die Risiken seiner Politik richtig eingeschätzt hat oder vielmehr nach gesichtswahrenden Möglichkeiten für ein Zurückstecken sucht. Die US-Regierung drängt auf europäische Unterstützung und erwartet dabei von Deutschland, dass es eine Führungsrolle übernimmt. Zugleich sorgen sich viele in Berlin um die über Jahre hinweg sorgfältig aufgebauten guten Beziehungen zu China. Sie befürchten wirtschaftliche Nachteile für den Fall, dass sich das Verhältnis trübt.

Drei Optionen zeichnen sich für die Bundesregierung in dieser Lage ab: erstens die Fortsetzung der bisherigen Politik, bei der sich Deutschland aus dem Territorialkonflikt so gut wie möglich herauszuhalten sucht, zwei-

tens eine harte Linie, die auf der Überzeugung fußt, dass Chinas Vorgehen die regionale und internationale Ordnung stark gefährdet, und drittens eine Politik des sanktionsbewehrten Dialogs als mittlere Linie.

Wird die bisherige Politik beibehalten, dürfte dies nicht nur die Beziehungen zu Japan und den USA erheblich beeinträchtigen. Es würde auch dem grundlegenden deutschen Interesse an einer funktionsfähigen internationalen Ordnung zuwiderlaufen. Fraglich wäre zudem, ob Beijing eine solche Beschwichtigungspolitik honorieren würde. Denn sie könnte auch zur Folge haben, dass Berlins Position in China auf Dauer geschwächt wird. Verfolgt Berlin dagegen eine harte Linie, sind Einbußen für die deutsche Wirtschaft zu befürchten. Überdies werden Beijing möglicherweise gesichtswahrende Zugeständnisse erschwert, so dass die Krise weiter eskalieren könnte.

Diese Überlegungen sprächen für einen sanktionsbewehrten Dialog. Die Prämisse der Bundesregierung dafür würde lauten, dass eine gewaltsame Veränderung des Status quo – also der faktischen Kontrolle Japans über die Senkaku-Inseln bei gleichzeitig ungeklärtem völkerrechtlichem Status – aus deutscher Sicht nicht akzeptabel sei. Zudem würde Berlin Wirtschaftssanktionen für den Fall befürworten, dass sich die chinesischen Fischer nicht von der Inselgruppe zurückziehen. Sanktionen könnten beispielsweise Einschränkungen bei chinesischen Investitionen in Deutschland und deutschen Technologie-Exporten nach China umfassen. Zugleich würde die deutsche Diplomatie möglichst breite internationale Unterstützung für diese Position zu mobilisieren suchen. Sie würde sich dafür starkmachen, vor allem mit solchen Staaten in der Region (wie Australien und ASEAN-Staaten) zusammenzuarbeiten, die vom chinesischen Vorgehen ebenfalls betroffen sind und eine ähnliche Politik wie Deutschland favorisieren.

Präventionsmaßnahmen

Was könnte, was sollte die Bundesregierung tun, um den politischen Risiken dieses Szenarios vorzubeugen? Wirkungsvolle Präventionsmaßnahmen müssten von den betroffenen Staaten selbst eingeleitet werden. Deutschland hat nur begrenzte Möglichkeiten, die drei wichtigsten Beteiligten China, Japan und die USA zu beeinflussen. Dennoch kann und sollte Berlin vor allem in Tokio und Beijing darauf hinwirken, den Territorialkonflikt zu entschärfen und vertrauensbildende Maßnahmen zu ergreifen. Hierfür könnten beispielsweise die chinesisch-japanischen Vereinbarungen von 2008 wiederbelebt werden, die vorsehen, dass Gas- und Ölvorkommen in Teilen des Ostchinesischen Meeres gemeinsam erschlossen werden sollen. Internationale Beobachtergruppen könnten die Umsetzung begleiten und für Transparenz sorgen. Deutschland könnte in diesen Zusammenhängen seine guten Dienste anbieten und europäische Erfahrungen einbringen. Auch hier sollte Berlin zweigleisig fahren. So sollte die Bundesregierung sich zum einen um bilaterale Gespräche sowie gemeinsame Positionen und Initiativen der EU bemühen. Zum anderen sollte sie erkunden, welche Chancen bestehen, Koalitionen mit anderen Staaten in der Region und in multilateralen Kontexten wie dem Asia-Europe Meeting (ASEM) zu bilden.

Der Ukraine-Konflikt und die Gefahr nuklearer Zwischenfälle

Oliver Meier / Marcel Dickow

Im Juli 2016 stürzt ein russischer Mittelstreckenbomber des Typs Tupolew Tu-22 über dem Osten der Ukraine ab. Das Flugzeug befand sich offenbar auf dem Weg vom russischen Luftwaffenstützpunkt und Nuklearwaffen-depot Belgorod-22 zur Halbinsel Krim.¹ Beim Flug entlang der ukrainisch-russischen Grenze versagten die Triebwerke, und die Maschine zerschellte auf ukrainischem Boden. Die drei russischen Besatzungsmitglieder kamen ums Leben.

Die etwa 10 Kilometer von der russischen Grenze entfernte Absturzstelle in der Nähe der ukrainischen Großstadt Charkiw wird von Streitkräften der Ukraine gesichert. Diese messen eine erhöhte radioaktive Strahlung. Später werden vier taktische Atomsprengköpfe nahe der Absturzstelle gefunden. Alle Waffen sind beschädigt; bei einem Gefechtskopf ist es zur Explosion der konventionellen Sprengladung gekommen, ohne dass eine Kettenreaktion eingetreten wäre. Allerdings wurde spaltbares Material freigesetzt.

Die ukrainische Regierung gibt die Informationen über die Atomwaffen-funde an die USA weiter. Washington informiert daraufhin unter höchster Geheimhaltung die Nato-Verbündeten.

Wegen der bestehenden Explosionsgefahr zieht Kiew amerikanische Atomwaffen-Experten zur Sicherstellung und Bergung der Sprengköpfe heran. Soldaten der Delta Force, einer amerikanischen Eliteeinheit, die für die Bergung havariierter Atomwaffen zuständig ist, sichern die Unfallstelle. Die US-Spezialisten können die Sicherheit der drei weniger stark beschädigten Atomwaffen herstellen, so dass deren Abtransport im Prinzip möglich wäre. Allerdings sprechen sich die Experten dafür aus, russische Spezialkräfte einzubeziehen. Diese sollen Hilfestellung leisten, wenn die vierte Waffe geborgen und das verstrahlte Gebiet dekontaminiert wird.

Eskalationspotential

In Reaktion auf den Absturz erklärt der Kreml zunächst nur, dass ein russischer Kampfbomber während eines Routineflugs über eigenem Territorium technische Schwierigkeiten bekommen habe und auf ukrainischem Gebiet abgestürzt sei. Moskau fordert die unverzügliche Überstellung der sterblichen Überreste der Piloten und ungehinderten Zugang zur Unfallstelle, »um russisches Eigentum zu sichern und zu bergen«. Zur nuklearen Dimension des Unfalls schweigt der Kreml. Daraufhin demarchieren die USA,

¹ Zu den Hintergründen einer möglichen Stationierung russischer Atomwaffen auf der Krim siehe zum Beispiel Hans Kristensen, »Rumors about Nuclear Weapons in Crimea«, Federation of American Scientists (FAS), *FAS Strategic Security Blog*, 18.12.2014, <<https://fas.org/blogs/security/2014/12/crimea>> (Zugriff am 23.9.2015).

Frankreich und Deutschland gemeinsam in Moskau, um Aufklärung zu erlangen. Die russische Regierung verweigert aber auch im vertraulichen Gespräch Auskünfte über die Atomwaffen, die sich an Bord befanden.

Zugleich beobachtet die Nato, dass russische Spezialkräfte im Unfallgebiet auf russischer Seite der Grenze Stellung beziehen. Es wird befürchtet, dass Russland die Waffen gewaltsam bergen will. Denn für alle Staaten, die Kernwaffen besitzen, ist es ein Worst-Case-Szenario, die Kontrolle über eine Nuklearwaffe zu verlieren. Aufbau und Funktionsweise solcher Waffen gehören zu den am besten gehüteten Geheimnissen, deren Preisgabe auf jeden Fall verhindert werden muss.²

Zwei Tage später berichtet die ukrainische Presse, das abgestürzte Flugzeug habe möglicherweise Atomsprengköpfe an Bord gehabt. Medienvertreter beobachten Spezialkräfte und Nuklearwaffen-Experten des US-Militärs im Umfeld der Unfallstelle. Unabhängige Messstationen bestätigen kurz darauf erhöhte Strahlenwerte in einer Entfernung von bis zu fünf Kilometern vom Unfallort.

Als die nukleare Dimension des Unfalls nicht mehr zu leugnen ist, geht die russische Regierung in die Offensive. Moskau erklärt, der Bomber habe vier taktische Atomwaffen an Bord gehabt. Das Flugzeug sei Teil eines Geschwaders von atomar bewaffneten Tu-22, die auf der Krim stationiert seien. Überdies lässt der Kreml verlauten, bereits vor Monaten auch Nuklearsprengköpfe für Iskander-Kurzstreckenraketen auf der Krim disloziert zu haben. Es sei »das Recht eines jeden souveränen Atomwaffenstaates, Nuklearwaffen auf jedem Teil seines Staatsgebietes zu stationieren«, so der russische Außenminister.³ Während Russland seine Atomwaffen »nur auf dem eigenen Territorium« stationiere, würden die USA nach wie vor »ihre Atomwaffen im Rahmen der nuklearen Teilhabe der Nato auch auf dem Territorium von Nichtatomwaffenstaaten stationieren«. Moskau protestiert gegen die Präsenz von »US-Kampftruppen« nahe der russischen Grenze und fordert einen sofortigen, ungehinderten Zugang zu den eigenen Sprengköpfen, um diese bergen zu können.

Implizit droht Russland damit, die Waffen notfalls unter Anwendung von Gewalt zu bergen. Der Außenminister erklärt in einer öffentlichen Rede, »kein Atomwaffenstaat würde es unter irgendwelchen Bedingungen zulassen, dass ein anderer Staat Kontrolle über seine Kernwaffen erlangt. Ein solcher Schritt hätte die schwerwiegendsten Folgen für die internatio-

² So heißt es etwa in den Leitlinien der amerikanischen Regierung für den Umgang mit verunglückten US-Atomwaffen: »Physical security safeguards required to prevent unauthorized access to classified information and proper control and disposition of classified material must be strictly enforced during all operations involving the weapon(s) or weapon components«. Bei Nuklearwaffen-Unfällen außerhalb des US-Territoriums soll der Zugang von Personal des betroffenen Staates zur Unfallstelle deshalb soweit wie möglich begrenzt werden. Siehe »Nuclear Weapon Accident Response Procedures« (NARP), U.S. Department of Defense, Manual Number 3150.08, 22.8.2013, S. 43, 65, <www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/315008m.pdf> (Zugriff am 23.9.2015).

³ Ähnliche Äußerungen hier: »Crimea Became Part of Russia, Which Has Nuclear Weapons According to NPT – Lavrov«, *Interfax – Ukraine*, 15.12.2014, <<http://en.interfax.com.ua/news/general/239978.html>> (Zugriff am 23.9.2015).

nale Stabilität und Sicherheit.« Je länger Kiew und Washington den Zugang verwehren, so der Minister, desto größer werde die »Gefahr einer Katastrophe«.

Westliche Geheimdienste sehen nach der Rede Indizien dafür, dass Russland den Alarmzustand seiner strategischen Atomwaffen erhöht hat. Zudem findet in Sibirien eine Alarmübung mit den dort stationierten Atomwaffen statt. In der Nato werden diese Signale so interpretiert, dass Moskau einen Abtransport der Waffen aus der Ukraine militärisch unterbinden will. Innerhalb der Allianz wird nun diskutiert, ob die Nato ebenfalls nuklearfähige Waffensysteme verlegen soll, um Eskalationsbereitschaft zu demonstrieren. Tatsächlich entsenden die USA nuklearfähige B52-Langstreckenbomber nach Großbritannien und in die Türkei. Mehrere US-Kriegsschiffe, darunter auch zwei Aegis-Raketenabwehrkreuzer, werden zu Manövern ins Schwarze Meer verlegt.

Die Interessen der Akteure

Alle Akteure haben ein gemeinsames Interesse, dass die beschädigte Waffe sicher geborgen wird und die radiologischen Konsequenzen des Unfalls bewältigt werden. Darüber hinaus aber verfolgen sie divergierende Ziele.

Die Ukraine will die Krise nutzen, um Russland Konzessionen abzurufen. Sie protestiert dagegen, dass ein nuklear bewaffnetes russisches Flugzeug ukrainisches Territorium überflogen hat, und ist nicht bereit, den russischen Spezialkräften Zugang zu gewähren. Vielmehr verlangt Kiew eine Sondersitzung des UN-Sicherheitsrates wegen des Zwischenfalls. Der ukrainische Präsident erklärt: »Vor mehr als 20 Jahren haben wir freiwillig unsere Atomwaffen aufgegeben und zur Abrüstung nach Russland transportiert. Im Gegenzug hatte Moskau im Budapester Memorandum von 1994 versprochen, die territoriale Integrität der Ukraine zu respektieren. Jetzt stationiert Moskau Atomwaffen auf unserem Territorium, droht uns mit dem Einsatz solcher Waffen und gefährdet die Sicherheit der Bürger von Charkiw und der gesamten Region.«

Von Russland fordert der ukrainische Präsident die Rückgabe der Krim, von der internationalen Gemeinschaft Unterstützung »gegen die russische Aggression«. Vor einem vollständigen Rückzug Russlands aus der Ukraine, einschließlich der Krim, werde man die russischen Atomwaffen nicht zurückgeben. Hinter den Kulissen verlangt die Ukraine konkrete Zugeständnisse. Russland solle die Unterstützung der »Aufständischen« in der Ostukraine sofort und sichtbar beenden. Für die entstandenen Umweltschäden fordert Kiew von Russland eine Entschädigung von fünf Milliarden US-Dollar. Nur unter diesen Bedingungen werde man Zugang zu den Atomwaffen gewähren und den Rücktransport nach Russland erlauben. Als Zeichen des guten Willens überstellt die Ukraine die Leichen der drei russischen Besatzungsmitglieder.

Die USA wollen den Zwischenfall diplomatisch zu ihrem Vorteil nutzen und zudem bei der Entschärfung der Sprengköpfe anwesend sein, um Kenntnisse über die russischen Waffen zu gewinnen. Sie verurteilen Russ-

land für den Überflug und fordern Moskau auf, unter ukrainischer und amerikanischer Aufsicht bei der Bergung der Waffen mitzuwirken. Zugleich schließt sich die US-Regierung der Forderung Kiews an, dass Russland seine Unterstützung für die »Aufständischen« in der Ostukraine unverzüglich einstellt. Russland solle überdies rechtlich verbindlich zusagen, dass sich künftig keine Atomwaffen auf dem Territorium der Ukraine (also auch der Krim) befinden. Implizit droht Washington damit, die drei unbeschädigten russischen Atomsprengköpfe in die USA zu transportieren.

Russland will die Waffen möglichst schnell wieder unter eigene Kontrolle bringen. Es soll auf jeden Fall verhindert werden, dass sie in die USA gelangen. Eine grenzüberschreitende Militäraktion aber erscheint dem Kreml riskant. Nicht nur, dass die USA einem solchen Vorstoß durch den Abtransport der Atomwaffen zuvorkommen könnten. Überdies würde es, so Moskaus Befürchtung, mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer direkten militärischen Konfrontation zwischen den USA und Russland führen, sollte man Bodentruppen zur Absturzstelle entsenden.

Der Konflikt als Chance zur Kooperation

Deutschland kann in einer solchen Situation versuchen, eine kooperative Lösung herbeizuführen. Die Bundesregierung könnte – eventuell im Verbund mit anderen Staaten und in Abstimmung mit den USA – einen Kompromiss als Ausweg aus der Konfrontation vorschlagen. Basis dafür wäre das gemeinsame Ziel, die Waffen sicher zu bergen.

Eine solche Lösung könnte ein Verfahren für den kontrollierten Zugang russischer Streitkräfte zur Absturzstelle beinhalten. Dort würden russische Spezialisten die vier Sprengköpfe sichern und anschließend abtransportieren, ohne dass die USA oder andere Staaten die Aktion vor Ort überwachen. Diese Funktion übernehmen in dem Szenario stattdessen Militärbeobachter der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), während deutsche Experten für Strahlenmessung bei der Dekontamination Hilfestellung leisten.

Im Gegenzug sagt Russland zu, die Kosten für die Dekontamination in Höhe von bis zu einer Milliarde US-Dollar zu tragen. Nato und Russland verpflichten sich gemeinsam, keine Atomwaffen auf dem Territorium von Drittstaaten ohne deren Einverständnis zu lagern oder zu stationieren. In einem geheimen Zusatzprotokoll wird klargestellt, dass Moskau damit garantiert, auf ukrainischem Territorium – auch auf der Krim – keine Atomwaffen zu lagern oder zu stationieren.

Auf deutsches Drängen vereinbaren Nato und Russland zudem, gemeinsame Seminare und Übungen durchzuführen, um ähnliche Zwischenfälle in Zukunft zu vermeiden bzw. deren Folgen gemeinsam zu bewältigen. Damit verbindet Berlin die Hoffnung, den Einstieg in einen Prozess der Vertrauensbildung zwischen Nato und Russland zu schaffen und Gesprächskanäle, die wegen des Ukraine-Konflikts geschlossen wurden, wieder zu öffnen. Bei der Unterzeichnung des Abkommens im Gästehaus des Auswärtigen Amts am Tegeler See erklärt der deutsche Außenminister:

»So wie die Kubakrise 1962 ein Weckruf war, dass Atomwaffen besonders in Krisenzeiten ein unkalkulierbares Risiko darstellen, so führt uns auch dieser verstörende Zwischenfall eindringlich vor Augen, wie schnell eine Krise außer Kontrolle geraten kann. Die Kubakrise leitete damals eine Phase der Rüstungskontrolle ein, die zur Überwindung der politischen Gegensätze zwischen Ost und West wesentlich beitrug. Die Charkiw-Krise lehrt uns erneut: Transparenz und Kooperation gerade im Nuklearbereich sind wichtiger denn je – nicht trotz, sondern gerade wegen des Konflikts zwischen Nato und Russland.«

Um ihren Vorschlag zur Vertrauensbildung zu begründen, verweist die deutsche Regierung unter anderem auf die gemeinsamen Übungen zur Bewältigung von Unfällen oder Zwischenfällen mit Nuklearwaffen (»nuclear accidents and incidents«), die im Nato-Russland-Format von 2004 bis 2007 stattgefunden haben.⁴

Empfehlungen für Präventionsmaßnahmen

Deutschland sollte sich darauf einstellen, dass die nukleare Dimension, die Russland der Ukraine-Krise bereits verliehen hat, zu einer unbeabsichtigten Eskalation beitragen könnte. Möglich wäre dies etwa infolge eines Unfalls mit Atomwaffen und/oder nuklearen Trägersystemen. Eine nukleare Eskalation kann aber auch ungewollt im Rahmen einer Übung eintreten, oder weil ein russischer Befehlshaber, der Verfügungsgewalt über Atomwaffen hat, eigenmächtig handelt. Derartige »accidents and incidents« sind nicht nur deshalb gefährlich, weil sie Atomwaffen betreffen und zur Freisetzung von Radioaktivität oder gar zu einer Nuklearexplosion führen können.⁵ Darüber hinaus birgt der Umgang mit den Folgen eines solchen Szenarios politischen Konfliktstoff, der die Lage womöglich weiter eskalieren lässt. Allerdings kann aus Atomwaffen-Krisen auch die Einsicht erwachsen, dass es der Kooperation bedarf – gerade weil in solchen Fällen so viel auf dem Spiel steht.

Die Nato sollte daher jeden möglichen Versuch unternehmen, gemeinsam mit Russland eine Politik zu verfolgen, die auf Verhinderung einer unbeabsichtigten nuklearen Eskalation der Ukraine-Krise angelegt ist. Unter anderem sollte die Allianz gegenüber Russland

- weiterhin eine Verbesserung der Krisenkommunikation anregen, so wie Deutschland dies im Nato-Rahmen bereits getan hat;

⁴ Siehe etwa Katarzyna Kubiak, *Nato and Russia Experiences with Nuclear Transparency and Confidence-building Measures*, Background paper for the workshop »Non-Strategic Nuclear Weapons in Europe: Transparency and Confidence-Building Measures in Practice«, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 27./28.3.2013, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/wp_kubiak_April2014.pdf> (Zugriff am 24.9.2015).

⁵ Oliver Meier, *Die nukleare Dimension der Ukraine-Krise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2014 (SWP-Aktuell 66/2014), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A66_mro.pdf> (Zugriff am 24.9.2015).

- ▶ die Wiederaufnahme der praktischen Kooperation zur Verhinderung von nuklearen »accidents and incidents« anbieten;
- ▶ in diesem Zusammenhang insbesondere darauf drängen, vorhandene bilaterale Mechanismen zwischen Russland und den USA zur Vermeidung von Zwischenfällen (z.B. das Incidents at Sea Agreement und das Agreement on the Prevention of Dangerous Military Activities) zu aktualisieren, zu stärken und auszuweiten. Zu prüfen ist, ob es unter Umständen sinnvoll wäre, diese bilateralen Absprachen für andere Nato-Staaten zu öffnen;
- ▶ auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit bei Bewältigung der radiologischen Folgen eines Unfalls mit ABC-Waffen oder ihres Einsatzes drängen. Sollte eine solche Kooperation beim »consequence management« im Nato-Russland-Rat zu schwierig sein, könnten auch andere institutionelle Rahmen genutzt werden, wie die OSZE oder die UN-Sicherheitsratsresolution 1540 zur Kontrolle der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Vor den Präsidentschaftswahlen 2018: Autonomiekonflikt im russischen Fernen Osten

Sabine Fischer / Margarete Klein / Alexander Libman

Im Oktober 2017 fordern die Gouverneure¹ der im Fernen Osten Russlands gelegenen Regionen Primorje, Amur und Chabarowsk (siehe Karte, S. 28) weitreichende außenpolitische und außenwirtschaftliche Autonomie. Sie wollen unabhängig von Moskau eine Sonderwirtschaftszone einrichten, damit sich die drei Regionen, die am Wirtschaftsgürtel entlang der Seidenstraße (Silk Road Economic Belt) liegen, enger an China anschließen können. Kurz zuvor hat die Eurasische Wirtschaftskommission beschlossen, einen prohibitiven Zollsatz auf chinesische Textilerzeugnisse einzuführen und die Zollkontrolle an der Grenze zu China drastisch zu intensivieren, um illegale Importe zu unterbinden. Diese Entscheidung kam auf Druck Moskaus zustande und birgt ein großes Risiko für die drei Grenzregionen, da sie den Handel mit den chinesischen Nachbarregionen unterläuft. Bedroht sind damit die Einkommen regionaler politischer Akteure, hochrangiger Bürokraten und mit ihnen verbundener Unternehmen, die in den letzten Jahren massiv in den Ausbau der Infrastruktur für den Grenzhandel, also Brücken, Transportwege und Logistikzentren, investiert haben. Das bevorstehende Ende des Güterzuflusses aus China bedeutet, dass diese Investitionen buchstäblich nichts mehr wert sind. Auch der sozioökonomische Status quo in den Regionen ist in Gefahr, was Proteste der Bevölkerung und politische Instabilität nach sich ziehen könnte.

Die russische Führung antwortet mit rigorosen Maßnahmen. Die drei Gouverneure werden entlassen und durch aus Moskau entsandte Stellvertreter ersetzt, die lange Zeit in den Sicherheitsdiensten tätig waren. Allerdings müssen sie noch die regionalen Wahlen gewinnen. Die Führungen halbstaatlicher und staatlicher Unternehmen in den Regionen werden ausgetauscht. Auf diese Weise versucht das Zentrum, jeden Anschein eines Präzedenzfalls für erfolgreiches regionales Autonomiestreben zu unterbinden.

Es folgen Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen Lagern innerhalb der betroffenen regionalen Eliten sowie zwischen diesen Eliten und Vertretern einzelner Machtzentren auf föderaler Ebene, insbesondere der Präsidialadministration, die bei Personalentscheidungen auf Gouverneursebene eine herausragende Rolle spielt. Die abgesetzten Gouverneure kündigen an, für die Regionalwahlen im September 2018 zu kandidieren. Die Präsidialverwaltung sieht darin die Entstehung einer potentiell gefährlichen Opposition und startet eine Kampagne, um ihre Gegner zu diskreditieren. Föderale und regionale Fernsehkanäle und Zeitungen prangern die

¹ Die exekutiven Oberhäupter der russischen Föderationssubjekte haben unterschiedliche Bezeichnungen. Der Einfachheit halber wird jedoch im Folgenden, wie in der russischen und westlichen Fachdebatte über die russischen Regionen auch, einheitlich der Begriff »Gouverneure« verwendet.

unter den damaligen Gouverneuren grassierende Korruption an. Die moskautreuen Interimsgouverneure versuchen, Demonstrationen gegen ihre Vorgänger zu organisieren, scheitern damit jedoch am Widerstand der regionalen Administrationen. Manche regionalen Fernsehsender beteiligen sich nur widerwillig an der Diffamierungskampagne und lassen die abgesetzten Gouverneure und ihre Unterstützer sogar in ihren Sendungen auftreten. Meinungsumfragen zeigen, dass Moskaus Maßnahmen so gut wie wirkungslos bleiben. Es kristallisiert sich heraus, dass die Ereignisse im russischen Fernen Osten die Stabilität des politischen Systems massiv gefährden – und dies kurz vor den russischen Präsidentschaftswahlen im März 2018, für die Wladimir Putin bereits im September 2017 seine erneute Kandidatur angekündigt hat.

Rasch und eher zufällig erhält die Krise eine grenzüberschreitende Dimension, da russische Behörden auch gegen chinesische Unternehmen vorgehen, die in Kontakt mit den drei abtrünnigen Gouverneuren stehen. So werden chinesische Exportfirmen durchsucht, die in den drei Regionen aktiv sind. Ihre Arbeit wird dadurch für Wochen blockiert. Ein chinesischer Unternehmer wird sogar für drei Tage in Untersuchungshaft genommen. Die Regierung der Provinz Heilongjiang protestiert scharf gegen diese Praktiken. Beijing bezieht nicht ausdrücklich Stellung, bemüht sich aber auch nicht um Mäßigung. Das nährt in Moskau den Verdacht, dass China den Konflikt wirtschaftlich für sich nutzen will.

Rahmenbedingungen und Implikationen für die russische Innen- und Außenpolitik

Die Kontrolle des Zentrums über regionale Politiker und Bürokraten ist eine der wichtigsten Säulen des russischen Regimes. Die Furcht vor einem Zerfall Russlands ist dort nicht nur unter den Machthabern, sondern auch in der Bevölkerung weit verbreitet. Selbst begrenzte Autonomie wird oft als erster Schritt in diese Richtung gesehen. Vorrangige Aufgabe der Gouverneure in der von Putin errichteten Machtvertikale ist es, in ihren Regionen sicherzustellen, dass die Resultate föderaler Wahlen den Wünschen des Zentrums entsprechen. Überwältigende Mehrheiten sind unerlässlich, um die Fähigkeit der politischen Führung zur effektiven Kontrolle zu demonstrieren. Die kleinste Abweichung wird als Affront gegenüber Moskau und als Unterminierung des Systems interpretiert. Deshalb hat der Konflikt zwischen der russischen Führung und den abgesetzten Gouverneuren von Chabarowsk, Amur und Primorje weitreichende Implikationen für die Stabilität des russischen Regimes. Das ist auch der Grund für die Überreaktion des Zentrums auf die Initiative der drei Gouverneure – der Schwelbrand soll gelöscht werden, bevor Flammen lodern. Überdies fürchtet Moskau Nachahmungseffekte in anderen Regionen, vor allem Tatarstan oder Baschkortostan, die ebenfalls einen wirtschaftlichen Sonderstatus anstreben könnten. In Moskau, St. Petersburg und regionalen Metropolen wie Nowosibirsk, Krasnojarsk und Kaliningrad könnte die regimekritische Zivilgesellschaft neue Spielräume für politischen Widerstand sehen. Auch das pre-

käre Gleichgewicht zwischen Moskau und der tschetschenischen Führung könnte durch eine Destabilisierung des Systems aus den Fugen geraten.

Gleichzeitig bleibt die wirtschaftliche Lage im russischen Fernen Osten problematisch. In diesen abgelegenen und darum schwer zu versorgenden Regionen ist das Leben spürbar teurer als in vielen anderen Teilen Russlands. Das Preisniveau für den vom Statistikamt Rosstat definierten Warenkorb lag in der ersten Hälfte des Jahrzehnts in den drei Gebieten bei zwischen 110 und 135 Prozent des russischen Durchschnitts.² Deswegen muss das nominale Einkommen im Fernen Osten auch deutlich höher als der Durchschnittswert sein, um denselben Lebensstandard zu ermöglichen. Lediglich in der Region Chabarowsk glichen sich Preisniveau und nominales Pro-Kopf-Einkommen zur Mitte des Jahrzehnts aus. In Primorje dagegen lag das Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 2013 bei 94 Prozent, in Amur bei 95 Prozent des Durchschnitts. Das reale Einkommen unter Berücksichtigung der Preisunterschiede belief sich in Amur lediglich auf 84 Prozent, in Primorje sogar nur auf 78 Prozent. Zwar gehört der Ferne Osten nicht zu Russlands ärmsten Regionen, doch können die politischen und wirtschaftlichen Eliten bis auf weiteres nicht damit rechnen, dass das Zentrum Entwicklungsimpulse gibt oder für steigende Einkommen sorgt. Stattdessen wurden Regierungsprogramme zur Modernisierung der Regionen ausgesetzt, weil der föderale Haushalt aufgrund der Wirtschaftskrise unter wachsenden Druck geraten ist. Die Integration der Krim, hohe Militärausgaben und mehr militärisches Engagement auf der internationalen Ebene ziehen weitere Ressourcen ab.

Im Unterschied jedoch beispielsweise zum Nordkaukasus haben die drei fernöstlichen Grenzregionen in Gestalt des Handels mit China eine ergiebige Einkommensquelle, welche die innerrussischen wirtschaftlichen Ungleichgewichte zumindest teilweise kompensiert. Seit dem Ende der Sowjetunion ist ein Netz formaler und informeller wirtschaftlicher Verknüpfungen mit China entstanden, von denen das Einkommen sowohl der wirtschaftlichen und politischen Eliten als auch der Bevölkerung abhängt. Ungefähr 50 Prozent des Außenhandels der Region Primorje im Jahr 2013 wurden mit China abgewickelt.³ Für die Region Chabarowsk lag dieser Wert bei 46 Prozent (gefolgt von Südkorea mit 20 Prozent und Japan mit 9 Prozent).⁴ Was Amur betrifft, entfielen 90 Prozent der Güterexporte und 77 Prozent der Güterimporte auf China.⁵

² Zahlen für 2013: Primorje: 121 Prozent, Chabarowsk: 133 Prozent, Amur: 113 Prozent. Rosstat (Hg.), *Regiony Rossii: Sozial'no-Ekonomičeskie Pokazateli 2014* [Regionen Russlands: Sozio-ökonomische Indikatoren 2014], Moskau 2014.

³ »Kitaj stal krupnejšim torgowym partnerom Primorskogo kraja Rossii« [China wurde zum wichtigsten Handelspartner der russischen Region Primorje], Webseite der Assoziation zur Förderung des russisch-chinesischen Handels, 12.8.2013, <www.cniru.ru/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=9&id=796> (Zugriff am 23.9.2015).

⁴ Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung der Region Chabarowsk (Hg.), *Wnešnjaja torgowlja Chabarowskogo kraja w 2013 godu* [Außenhandel der Region Chabarowsk 2013], Chabarowsk, ohne Datum, <<http://minec.khabkrai.ru/content/2013>> (Zugriff am 10.9.2015).

⁵ Amurstat (Hg.), *Wnešneekonomičeskaja dejatel'nost' Amurskoj oblasti za 2005–2013 gody* [Außenwirtschaftliche Tätigkeit des Gebiets Amur 2005–2013], Blagoweschtschensk 2014.

Seit Beginn der Krise in Russlands Beziehungen zum Westen sind die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen dem russischen Fernen Osten und China allerdings mehr denn je durch Moskaus wirtschaftlichen Protektionismus gefährdet. Als Grundlage der russischen Wirtschaftspolitik dient nach wie vor die Strategie der Importsubstitution, die darauf abzielt, die einheimische Produktion anzukurbeln, indem man sie durch hohe Zollbarrieren vor dem internationalen Wettbewerb schützt. Drei Faktoren sind dafür ausschlaggebend. Erstens wird auf diese Weise die unerwünschte Abhängigkeit vom Ausland reduziert. Das entspricht der Haltung der russischen Regierung, Sicherheitsaspekten Vorrang einzuräumen. Zweitens gilt die Importsubstitution als sinnvolle Strategie, um wirtschaftliche Entwicklung zu erzielen und die geschützten Branchen langfristig wettbewerbsfähig zu machen. Dabei ignoriert Moskau Kritik von Wirtschaftsexperten, diese Vorgehensweise habe weltweit bisher kaum Erfolge vorzuweisen. Drittens kommt die Importsubstitution auch einigen international nicht konkurrenzfähigen Wirtschaftssektoren in Russland zugute und wird deswegen von vielen Lobbyisten unterstützt. Zum Beispiel baten russische Textilproduzenten Präsident Putin im Jahr 2014, die Einfuhr von Stoffen zu beschränken.⁶ Die Regierung in Moskau macht auch trotz aller politischen und wirtschaftlichen Annäherung an China keinerlei Anstalten, die russischen Märkte für die Volksrepublik zu öffnen. Sie betrachtet den östlichen Nachbarn weiterhin lediglich als Quelle von Investitionen und Krediten. Dieser Protektionismus erklärt, warum Moskau daran gelegen ist, dass die Eurasische Union ihre Zölle auf chinesische Importe erhöht.

Diese Politik gefährdet unmittelbar eine lebenswichtige Einkommensquelle der fernöstlichen Grenzregionen. Die später abgesetzten Gouverneure sahen sich in Zugzwang, nicht nur ihre eigenen Einkünfte zu schützen, sondern auch massenhafte Unzufriedenheit in der Bevölkerung zu vermeiden, denn dafür hätte sie das Zentrum bestraft. Der Ursprung des Konflikts liegt also im Gegensatz zwischen den wirtschaftlichen Interessen der regionalen und den Handlungen der föderalen Akteure, die von einer Kombination aus ökonomischen, sicherheitspolitischen und ideologischen Zielen geleitet sind. Mit der Zeit gewinnt der Konflikt aber eine Eigendynamik, die über die anfänglichen Motive hinausweist.

Die Versuchung ist groß, die Initiative der Gouverneure als Schritt in Richtung Dezentralisierung und Demokratisierung des hyperzentralisierten politischen Systems zu sehen. Ein Blick in die postsowjetische Geschichte Russlands gebietet jedoch Vorsicht. Unter dem schwachen Präsidenten Boris Jelzin nutzten viele Gouverneure ihre De-facto-Autonomie dazu, umfassende Kontrolle in ihren Regionen zu erlangen. Auf regionaler Ebene, etwa in Baschkortostan, Kalmykien oder Tyva, entstanden Regime, die deutlich autoritärer waren als der heutige russische Zentralstaat.⁷ Dar-

⁶ »Ассоциация текстильщиков просит Путина запретить ввоз тканей из ЕС« [Verband der Textilproduzenten bittet Putin, den Import von Stoffen aus der EU zu untersagen], *gazeta.ru*, 8.9.2014, <www.gazeta.ru/business/news/2014/09/08/n_6460285.shtml> (Zugriff am 14.10.2015).

⁷ Anastassia V. Obydenkova/Alexander Libman, *Causes and Consequences of Democratization. The Regions of Russia*, Abingdon 2015.

über hinaus ist die Zivilgesellschaft in den Regionen zu wenig ausgeprägt, um den politischen Führungen Paroli zu bieten.

Die Krise zeigt auch, wie fragil die russisch-chinesische Annäherung trotz des Schubes ist, den sie nach 2014 erhalten hat. Ressentiments und Bedrohungsperzeptionen leben in der russischen Elite und Gesellschaft wieder auf. Befürchtet wird vor allem eine chinesische »Kolonialisierung« des Fernen Ostens. Dabei steht nicht, wie in den 1990er Jahren, die Angst vor einer chinesischen Masseneinwanderung im Vordergrund.⁸ Vielmehr wird gegargwöhnt, China könnte angesichts des enormen Machtgefälles im Verhältnis zu Russland direkt auf die Rohstoffvorkommen des russischen Fernen Ostens zugreifen. Auch über die unmittelbaren Grenzregionen hinaus bestehen Reibungspunkte: So blickt Moskau nach wie vor mit Sorge auf Chinas wachsenden Einfluss besonders in Zentralasien.

Da sich die russische Führung zudem durch die innenpolitische Krise in ihrer Existenz bedroht fühlt, nährt sie bewusst die Furcht vor dem äußeren Feind. Traditionell bieten sich Nato, USA und EU als Feindbilder an, da sie ohnehin grundsätzlich im Verdacht stehen, an einem Regimewechsel in Russland zu arbeiten. Nun wird jedoch auch die russische Praxis aufgegeben, China niemals offiziell zu kritisieren oder als Bedrohung darzustellen. Auch wenn die Gefahr einer Eskalation gering ist, kühlen die russisch-chinesischen Beziehungen spürbar ab. Damit ist nicht nur Russlands Verhältnis zum Westen, sondern auch zu China gespannt.

Perspektiven und Handlungsoptionen für Deutschland und die EU

Das beschriebene Szenario – Autonomiebestrebungen in Russlands Fernem Osten und erste Risse im russisch-chinesischen Verhältnis – besitzt für Deutschland und die EU hohe politische Relevanz. Zugleich verfügen Berlin und Brüssel jedoch kaum über Instrumente, die Situation in ihrem Interesse zu beeinflussen.

So ist nicht zu erwarten, dass die Spannungen in den russisch-chinesischen Beziehungen zu einer Wiederannäherung zwischen Russland und dem Westen führen werden. Zwar sind einzelne symbolische Schritte möglich, doch Moskaus Anspruch auf Hegemonie im postsowjetischen Raum ändert sich dadurch ebenso wenig wie der tiefgreifende ordnungspolitische Konflikt mit EU und Nato.

Die Destabilisierung des »Systems Putin« polarisiert die Russland-Debatte in Deutschland und der EU weiter. Diejenigen, die trotz der Ukraine-Krise und der Meinungsverschiedenheiten über den Nahen Osten mehr Kooperation mit Moskau fordern, sehen ihre Position durch die innerrussische Krise bestätigt. Sie interpretieren die Autonomiebewegung im Fernen Osten als Beginn eines auch für Europa gefährlichen Staatszerfalls. Daraus leiten sie ihre Forderungen ab, der Westen müsse hier ebenfalls auf Putin als vermeintlichen Stabilitätsgaranten zugehen, ihn im Machtkampf mit

⁸ Mikhail Alexseev, *Parting with »Asian Balkans«: Perceptions of Chinese Migration in the Russian Far East, 2000–2013*, April 2014 (Ponars Eurasia Policy Memo Nr. 319), <www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepm319_Alexseev_April2014.pdf> (Zugriff am 29.10.2015).

den fernöstlichen Eliten unterstützen, die Sanktionen infolge des russischen Vorgehens in der Ukraine ohne Gegenleistung Moskaus aufheben und Russland wieder in die G7 aufnehmen. Auf der anderen Seite stehen diejenigen, die wegen der autoritären Verhärtung im Inneren und der aggressiven russischen Außenpolitik schon seit geraumer Zeit eine kompromisslose Haltung gegenüber der Moskauer Führung verlangen. Sie sehen in der fernöstlichen Autonomiebewegung eine Chance, das »System Putin« zu schwächen, und drängen darauf, ihr unter die Arme zu greifen.

Berlin und Brüssel sollten weder das eine noch das andere tun. Schließlich sind die Dezentralisierungsbestrebungen der regionalen politischen und wirtschaftlichen Eliten ebenso wenig auf eine Stärkung demokratischer Gewaltenteilung gerichtet wie Putin allein staatliche Stabilität gewährleistet. Deutschland und die EU sollten daher in dem Konflikt neutral bleiben und friedliche Konfliktbeilegung sowie die Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien einfordern. Sollte sich das zivilgesellschaftliche Engagement für mehr Demokratie im Laufe des Konflikts verstärken, könnten Brüssel und Berlin diese Entwicklung diskret unterstützen. Dabei ist äußerste Sensibilität gefragt, da Unterstützung für gesellschaftliche Aktivitäten erfahrungsgemäß mehr Repression durch das Regime nach sich zieht.

Die EU und Deutschland haben nur bescheidene Möglichkeiten, der geschilderten brisanten Entwicklung entgegenzuwirken. Beim skizzierten Szenario handelt es sich um eine innere Auseinandersetzung zwischen föderalen und regionalen Eliten. Einmischung der EU ist daher weder realistisch noch wünschenswert. Vielmehr muss deutsche und europäische Politik mit reflektierten, nuancierten und gut abgestimmten kleinen Schritten reagieren, mit denen sie zur Konfliktbeilegung beitragen kann, ohne den eigenen Grundsätzen und Werten untreu zu werden.

Kleine Ursache, große Wirkung: Bienensterben in Nordafrika gefährdet eine labile Region

Bettina Rudloff / Nils Simon

In Nordafrika kommt es ab 2020 zu unerwarteten und großflächigen Ausfällen bei der Ernte von Obst und Gemüse, zwei der Hauptexportgüter dieser Region. Grund ist ein massives Bienensterben, ausgelöst durch einen eingeschleppten Parasiten und verstärkt durch unpassende Gegenmaßnahmen der betroffenen Länder. Das Ergebnis ist verheerend – die wichtigsten Kulturpflanzen werden nicht mehr bestäubt.

Die Lebensmittelpreise schnellen in die Höhe, und die Einkommen der Landbevölkerung brechen ein. Es kommt zu Unruhen in den Gesellschaften Nordafrikas, die ohnehin unter starkem ökonomischem, politischem und sozialem Stress stehen. Die Situation erinnert an die Anfänge des Arabischen Frühlings 2011; auch damals lösten hohe Lebensmittelpreise massenhafte Proteste aus. Nun droht die noch immer labile Region erneut destabilisiert zu werden.

Diese Ereignisse treffen die EU an einem sensiblen Punkt. Denn ihr wird ohnehin vorgeworfen, mit ihrer langjährigen Mittelmeer-Partnerschaft weder zur ökonomischen noch zur politischen Stabilität in Nordafrika beizutragen. Dabei hätten frühzeitige Prävention und ökologisch durchdachte Gegenmaßnahmen helfen können, die krisenhafte Zuspitzung der Lage abzuwenden.

Ein Parasit im Gepäck

In der Ware eines Blumenhändlers aus Ostafrika hatten sich zwei blinde Passagiere versteckt: das Exemplar einer zuvor isoliert lebenden Bienenart, und auf dessen Rücken ein bislang unbekannter Parasit. In Nordafrika angekommen, findet der Parasit auf den dort lebenden Honigbienen perfekte Lebensbedingungen vor. Er vermehrt sich rasch und tötet innerhalb weniger Jahre über 90 Prozent der Bienenvölker. Versuche der Imker, die Zahl der Bienenstöcke schnell wieder zu erhöhen, scheitern daran, dass der Parasit auch ein hochansteckendes Virus verbreitet.

In Nordafrika ist die Abhängigkeit von funktionierender Bestäubung vor allem im ägyptischen Nildelta sowie in einigen Regionen Tunesiens und Libyens besonders stark ausgeprägt.¹ Gerade die entscheidenden Exportprodukte – Obst, Gemüse und Nüsse – werden zum großen Teil durch Insekten bestäubt. Allein Ägypten produziert pro Jahr 21,6 Millionen Tonnen Obst und Gemüse; das ist ein Fünftel jener Menge, die in der EU-28 insgesamt erwirtschaftet wird.

¹ Sven Lautenbach/Ralf Seppelt/Julia Liebscher/Carsten F. Dormann, »Spatial and Temporal Trends of Global Pollination Benefit«, in: *PLOS One*, 7 (2012) 4.

Bestäubung – ein zentraler Faktor für die globale Ernährung

Von den weltweit 115 landwirtschaftlich am meisten genutzten Pflanzen sind 85 mehr oder weniger stark von tierischer Bestäubung abhängig. Gemessen am Produktionsvolumen relativiert sich dieser Wert etwas, weil beispielsweise Getreide ein Windbestäuber ist. Insgesamt können 35 Prozent der Agrarproduktion als teilweise oder vollständig abhängig von Bestäubung durch Insekten und andere Tiere gelten.^a Man geht davon aus, dass die weltweite Agrarproduktion bei einem vollständigen Ausfall der so geleisteten Bestäubung um 3 bis 8 Prozent zurückgehen würde.^b Die direkten wirtschaftlichen Verluste in einem solchen Fall werden mit 153 Milliarden Euro pro Jahr beziffert;^c für die USA und die EU wären es jeweils ca. 15 Milliarden US-Dollar bzw. Euro. Bei allen Unsicherheiten derartiger Rechenspiele ist die Größenordnung doch beachtlich – in der Summe entspricht sie der globalen Entwicklungshilfe im Jahr 2013.

a Alexandra-Maria Klein/Bernard E. Vaissière/James H. Cane/Ingolf Steffan-Dewenter/Saul A. Cunningham/Claire Kremen/Teja Tscharntke, »Importance of Pollinators in Changing Landscapes for World Crops«, in: *Proceedings of the Royal Society B*, 274 (2007) 1608, S. 303–313.

b Marcelo A. Aizen/Lucas A. Garibaldi/Saul A. Cunningham/Alexandra M. Klein, »How Much Does Agriculture Depend on Pollinators? Lessons from Long-Term Trends in Crop Production«, in: *Annals of Botany*, 103 (2009) 9, S. 1579–1588.

c Nick Hanley/Tom D. Breeze/Ciaran Ellis/David Goulson, »Measuring the Economic Value of Pollination Services: Principles, Evidence and Knowledge Gaps«, in: *Ecosystem Services*, 14 (2015), S. 124–132; Nicola Gallai/Jean-Michel Salles/Josef Settele/Bernard E. Vaissière, »Economic Valuation of the Vulnerability of World Agriculture Confronted with Pollinator Decline«, in: *Ecological Economics*, 68 (2009) 3, S. 810–821.

Die betroffenen Staaten reagieren, indem sie Landwirte dabei unterstützen, ihre Produktion zu intensivieren, damit sich die drohenden Verluste ausgleichen lassen. Doch den Wildbienen, die neben Honigbienen einen großen Teil der Bestäubung leisten, entzieht das vollends die zuvor schon knapp gewordenen Lebensgrundlagen in Form von Blütenvielfalt und Nistplätzen. Damit fällt die Bestäubung als ein zentraler Produktionsfaktor in kürzester Zeit aus. Die Ernte der wichtigsten Export-Agrargüter bricht ein, und der erst vor wenigen Jahren realisierte verbesserte EU-Marktzugang für Agrarprodukte erweist sich als Makulatur. Das Einkommen der betroffenen Landwirte in Nordafrika sinkt rapide, soziale Unruhen sind die Folge. Es kommt zu Fluchtbewegungen – zuerst in die Städte, dann in Richtung Europa.

Rückwirkungen auf die EU und Deutschland

Durch die neuerliche Destabilisierung Nordafrikas drohen Europa nicht nur außen- und sicherheitspolitische Negativfolgen. Der Einbruch der Nahrungsmittelproduktion in der Region verursacht auch nördlich des Mittelmeers ökonomische, soziale und ökologische Kosten.

Die Einnahmen südeuropäischer Produzenten könnten zunächst steigen, weil wichtige Konkurrenten wegfallen und der eigene Absatz entsprechend zunimmt. Zwar machte der Anteil der Mittelmeer-Einfuhren in den letzten Jahren nur grob ein Fünftel aller Importe an Obst und Gemüse in die EU aus.² Doch genügt der Wegfall dieser Menge, um das Angebot so zu verknappen, dass die Verbraucherpreise in Europa empfindlich steigen. Das wiederum belastet Deutschland als größtes Verbraucherland der EU besonders stark. Der Pro-Kopf-Konsum von frischem und verarbeitetem Obst liegt hier bei rund 100 Kilogramm pro Jahr, in ähnlicher Größenordnung wie der Verbrauch von Gemüse.³ Zusätzliche Kosten fallen an, wenn bestehende Programme zur Ernährungsverbesserung – etwa das Angebot von Schulobst – durch steigende Ausgaben ausgebremst werden. Eine Verteuerung von Obst und Gemüse könnte im Extremfall dazu führen, dass sich nur noch einkommensstärkere Haushalte eine gesunde Ernährung leisten können. In Entwicklungsländern ist die qualitative Unterversorgung (»hidden hunger«) längst ein Problem. Weiter verschärfen könnte es sich insbesondere durch Vitamin-A-Mangel, sollten Obst und Gemüse durch steigende Preise für die Ärmsten unerschwinglich werden.⁴

In der Vergangenheit reagierte die EU auf explodierende Getreidepreise, indem sie ihre Nahrungsmittelhilfen – etwa für Tunesien – erhöhte. Eine solche Ausweitung könnte auch für die längerfristige Entwicklungshilfe notwendig werden, wenn diese den eingetretenen Ernteverlust auffangen soll. Damit könnte das erst kürzlich neu aufgestellte landwirtschaftliche Programm ENPARD (European Neighbourhood Program for Agriculture and Rural Development) mit Zusatzkosten belastet werden.

Gegenmaßnahmen: Prävention und besseres Monitoring

Es gibt eine Reihe von nationalen und internationalen Initiativen zum Bestäuberschutz, doch die meisten davon haben lange Zeit nur wenig Aufmerksamkeit erfahren.⁵ Dies änderte sich, als US-Präsident Obama im Juni 2014 medienwirksam die Gründung der Pollinator Health Task Force verkündete. Im Mai 2015 legte die behördenübergreifende Arbeitsgruppe ihren ersten Bericht und ein Aktionsprogramm vor. Letzteres konzentriert

² Eurostat, »Agriculture in the ENP-South Countries: Largely Determined by Climatic Conditions and Influenced by Cultural Values«, 2014, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agriculture_statistics_-_North_Africa_and_Eastern_Mediterranean> (Zugriff am 24.9.2015).

³ Robert-Koch-Institut, *Zahlen und Trends aus der Gesundheitsberichterstattung des Bundes*, Berlin 2011, S. 3.

⁴ Matthew R. Smith/Gitanjali M. Singh/Dariusz Mozaffarian/Samuel S. Myers, »Effects of Decreases of Animal Pollinators on Human Nutrition and Global Health: A Modelling Analysis«, in: *The Lancet* (online publiziert am 16.7.2015); Rebecca Chaplin-Kramer/Emily Dombeck/James Gerber/Katherine A. Knuth/Nathaniel D. Mueller/Megan Mueller/Guy Ziv/Alexandra-Maria Klein, »Global Malnutrition Overlaps with Pollinator-Dependent Micronutrient Production«, in: *Proceedings of the Royal Society B*, 281 (online publiziert am 17.9.2014).

⁵ Vgl. Andrew Byrne/Úna Fitzpatrick, »Bee Conservation Policy at the Global, Regional and National Levels«, in: *Apidologie*, 40 (2009) 3, S. 194–210.

sich auf den Schutz einiger Schlüsselarten; gleichzeitig soll es die Renaturierung von knapp 3 Millionen Hektar Land als Rückzugsraum für alle Arten von Bestäubern befördern. Ab 2016 sind dafür 82 Millionen US-Dollar im Budget der zuständigen Bundesbehörden vorgesehen. Auch einzelne US-Bundesstaaten reagieren bereits, etwa mit stärkerer Regulierung potentiell bienengefährlicher Pestizide.

Die EU hat zwar mit ihrer Nachhaltigkeitsstrategie und der Strategie zur biologischen Vielfalt einen Rahmen geschaffen, in dem die Bedürfnisse von Bestäubern durchaus mitgedacht werden. Doch ein EU-weites Mainstreaming in relevanten Politikbereichen fehlt bislang, ebenso ein Bestäuber-Aktionsplan, der dafür als Grundlage dienen könnte. Ein solcher Aktionsplan sollte zugleich folgende Aspekte berücksichtigen:

- ▶ Die EU sollte weiterhin das Monitoring von Honig- und Wildbienen fördern, innerhalb der eigenen Grenzen wie auch weltweit. Ein Anfang gemacht wurde hier mit dem laufenden Bestäuber-Sondergutachten der Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES).
- ▶ International geförderte Agrarprojekte sollten auch danach ausgewählt und bewertet werden, wie sie sich auf Bestäuber auswirken bzw. inwiefern sie von diesen abhängig sind. In die Projektziele könnten als zusätzliche Elemente die Bewahrung von Lebensräumen und die natürliche Schädlingsbekämpfung aufgenommen werden. Dies ist in der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP), nach der sogenannte Agrarumweltmaßnahmen entlohnt werden können, bereits angelegt. Die Bedürfnisse von Bestäubern sollten künftig aber expliziter berücksichtigt werden.
- ▶ Bei der Pestizidzulassung sollte – gerade im Fall von systemisch wirkenden Neonikotinoiden – beachtet werden, wie sich die Substanzen unter realistischen Bedingungen auf dem Feld bei verschiedenen Insekten und auch bei Raub- und Beutetieren auswirken. Zu bedenken sind außerdem Wechselwirkungen mit anderen Agrar-Chemikalien. Dies würde dazu beitragen, die Bestäuberpopulation insgesamt, nicht nur in Nordafrika, zu stabilisieren.
- ▶ Technologische Lösungen wie die Züchtung selbstbestäubender Pflanzen sind denkbar. Sie könnten helfen, das ökonomische Risiko eines Ausfalls an Bestäubern zu verringern. Auch vermehrte Handbestäubung durch Menschen ist möglich; praktiziert wird sie unter anderem auf Obstplantagen in China oder beim Vanilleanbau auf Madagaskar. Ökonomisch attraktiv ist dieses Verfahren allerdings nur bei sehr geringen Lohnkosten. Der Handel mit Bestäubern wiederum, der gegenwärtig in zunehmendem Maße stattfindet, kann sich kontraproduktiv auswirken. Importierte Arten können sich auf Kosten heimischer Bestäuber ausbreiten und außerdem fremde Viren oder Parasiten einschleppen. Derlei Risiken lassen sich verringern, wenn lokale Populationen gestärkt werden und eine schärfere Kontrolle des internationalen Handels mit Honigbienen und Hummeln erfolgt.

Risikofaktoren für Bestäuber: Fehlende Daten und hoher Nutzungsdruck

Bestäubungsbedingte Krisen entstehen in einem Zusammenspiel vieler Risikofaktoren, die auf eine ohnehin fragile Ausgangssituation treffen. Dabei kann ein einzelnes Element, das neu hinzukommt oder bestehende Probleme verschärft, kaskadenhaft einen massiven Einbruch der Bestäubung auslösen.^a

Weil es am nötigen Monitoring fehlt, riskiert man unerwartete Zusammenbrüche. Zum Ist-Zustand der Bestäuber-Population etwa in Nordafrika gibt es kaum gesicherte Informationen. Zwar zeigen die Daten der UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), dass die Zahl immerlich gehaltener Honigbienen weltweit steigt. Doch für Nordafrika ist das Datenmaterial fehlerbehaftet und lückenhaft. Zur Lage der Wildbienen – die einen Großteil der Bestäubung leisten – gibt es nur sehr wenige Monitoring-Studien. Diese jedoch legen nahe, dass die Zahl der Wildbienen in einzelnen Regionen deutlich zurückgegangen ist.^b

Auch eine andere Art der Kontrolle ist defizitär. Für jedes EU-Handelsabkommen werden zwar Nachhaltigkeitsbewertungen (Sustainability Impact Assessments, SIA) durchgeführt. Im Falle der EU-Mittelmeerabkommen wurden die ursprünglich aus dem Jahr 2006 stammenden Bewertungen 2014 aktualisiert, indem man eine Analyse der neuen Vertieften und Umfassenden Freihandelsabkommen (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA) durchführte.^c Doch ein detaillierter Fokus auf Artenvielfalt inklusive Bestäubung fehlt hier.

Zwei weitere – miteinander verbundene – Risikofaktoren sind die Ausrichtung auf Monokulturen und ein hoher Pestizid-Einsatz zur Ertragssteigerung. Dass man sich in der EU auf relevante Exportfelder konzentriert, fördert einen großflächigen Anbau einzelner Produkte. Damit steigt die Abhängigkeit von Agrarchemikalien wie Düngemitteln und Pestiziden.^d Gleichzeitig entfallen wichtige Nistflächen für Insekten. Der Einsatz von Pestiziden geht zudem mit erheblichen Risiken für Bestäuber einher. Besonders umstritten sind dabei die weit verbreiteten systemisch wirkenden Neonikotinoide. Es gibt Hinweise darauf, dass Bienen auf diese Substanzen besonders empfindlich reagieren – Wildbienen noch deutlich stärker als Honigbienen.^e

a Dave Goulson/Elizabeth Nicholls/Cristina Botías/Ellen L. Rotheray, »Bee Declines Driven by Combined Stress from Parasites, Pesticides, and Lack of Flowers«, in: *Science*, 347 (2015) 6229; Adam J. Vanbergen, Insect Pollinators Initiative, »Threats to an Ecosystem Service: Pressures on Pollinators«, in: *Frontiers in Ecology and the Environment*, 11 (2013), S. 251–259; J. Jelle Lever/Egbert H. van Nes/Marten Scheffer/Jordi Bascompte, »The Sudden Collapse of Pollinator Communities«, in: *Ecology Letters*, 17 (2014) 3, S. 350–359.

b European Academies Science Advisory Council (EASAC), *Ecosystem Services, Agriculture and Neonicotinoids*, 2015 (EASAC Policy Report 26); Simon G. Potts/Jacobus C. Biesmeijer/Claire Kremen/Peter Neumann/Oliver Schweiger/William E. Kunin, »Global Pollinator Declines: Trends, Impacts and Drivers«, in: *Trends in Ecology and Evolution*, 25 (2010) 6, S. 345–353.

c Siehe etwa für Ägypten: Ecorys, *Trade Sustainability Impact Assessment in Support of Negotiations of a DCFTA between the EU and Egypt. Final Interim Technical Report*, Rotterdam, 30.6.2014.

d Sameeh A. Mansour, »Environmental Impact of Pesticides in Egypt«, in: *Reviews of Environmental Contamination and Toxicology*, 196 (2008), S. 1–51.

e EASAC, *Ecosystem Services, Agriculture and Neonicotinoids* [wie Fn. b]; Maj Rundlöf/Georg K. S. Andersson/Riccardo Bommarco/Ingemar Fries/Veronica Hederström u.a., »Seed Coating with a Neonicotinoid Insecticide Negatively Affects Wild Bees«, in: *Nature*, 521 (2015), S. 77–80; H. Charles J. Godfray/Tjeerd Blacquière/Linda M. Field/Rosemary S. Hails/Gillian Petrokofsky u.a., »A Restatement of the Natural Science Evidence Base Concerning Neonicotinoid Insecticides and Insect Pollinators«, in: *Proceedings of the Royal Society B*, 281 (online publiziert am 21.5.2014); Tjeerd Blacquière/Guy Smagghe/Cornelis A. M. van Gestel/Veerle Mommaerts, »Neonicotinoids in Bees: A Review on Concentrations, Side-effects and Risk Assessment«, in: *Ecotoxicology*, 21 (2012) 4, S. 973–992.

Bestäuber sind ein essentieller Bestandteil der weltweiten Ernährungssicherheit – ein wichtiger, doch nicht der einzige Grund, sie zu schützen.⁶ Das eingangs entwickelte Szenario verdeutlicht jedenfalls, dass auch aus gemeinhin wenig beachteten Bereichen des Wirtschaftslebens große Risiken erwachsen können.

⁶ David Kleijn/Rachael Winfree/Ignasi Bartomeus/Luís G. Carvalheiro/Mickaël Henry u.a., »Delivery of Crop Pollination Services Is an Insufficient Argument for Wild Pollinator Conservation«, in: *Nature Communications*, 6 (online publiziert am 16.6.2015).

2020 – Wie Deutschland und die EU die größte Flüchtlingskrise der Nachkriegszeit bewältigten

Steffen Angenendt / Anne Koch / Amrei Meier

Deutschland im Jahr 2020: Das Thema Flüchtlinge steht, wie auch in den anderen EU-Staaten, nicht mehr ganz oben auf der politischen Tagesordnung. Dies liegt nicht etwa daran, dass die Wanderungsbewegungen abgenommen hätten – in den vergangenen Jahren haben jeweils über eine Million Menschen in der EU Asyl beantragt. Anders als im Krisenjahr 2015 befürchtet, konzentriert sich die Zuwanderung aber nicht mehr vornehmlich auf Deutschland, und sie gefährdet weder den inneren Frieden dort noch den Zusammenhalt der EU-Mitgliedstaaten. Stattdessen verlaufen Asyl und Zuwanderung in geregelten Bahnen. In Deutschland sind die Erstaufnahme-Einrichtungen gut ausgestattet, die Abläufe routiniert und die Verfahren stark verkürzt. Über die Wiedereinführung von Kontrollen an den europäischen Binnengrenzen wird nicht mehr diskutiert. Die EU hat sich politisch konsolidiert; die Schleuserkriminalität und die damit verbundenen Tragödien konnten deutlich eingeschränkt werden. Meinungsumfragen zeigen, dass Flüchtlinge überwiegend als erwünschte Einwanderer wahrgenommen werden – als Menschen, die mit ihren Potentialen einen positiven Beitrag zur Zukunft Deutschlands und Europas leisten können und sollen.

Nur fünf Jahre zuvor war die Situation noch eine grundlegend andere. Ende 2015 standen Deutschland und die EU vor dem Scherbenhaufen ihrer bisherigen Asylpolitik – und vor einer der größten Belastungsproben der europäischen Zusammenarbeit seit Beginn der Integration nach 1945. In Deutschland drohte die ohnehin emotional aufgeladene Diskussion über die Asyl- und Einwanderungspolitik zu entgleisen. Während es zu einem beispiellosen ehrenamtlichen Engagement zur Unterstützung der Asylbewerber kam, erhielten gleichzeitig rechte Gruppierungen und populistische Bewegungen starken Zulauf. Eine radikale Minderheit von Ausländerfeinden bedrohte landesweit Aufnahmeeinrichtungen und mobilisierte gewalttätige Proteste gegen die Unterbringung von Flüchtlingen. Mitgliedstaaten an den Außengrenzen der EU investierten massiv in die Grenzsicherung; andere drohten damit, an den Binnengrenzen wieder ständige Kontrollen einzuführen und damit die Freizügigkeit innerhalb der EU aufzuheben.

In dieser Situation berief die Bundesregierung einen Runden Tisch ein, um eine neue Strategie zur Bewältigung der Asylkrise zu diskutieren. Eingeladen waren Vertreter der Parteien, der Länder und der Kommunen, von Wirtschaft, Gewerkschaften, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Wissenschaft und Migrantengruppen. Obwohl sie ganz unterschiedliche Interessen vertraten, kamen die Teilnehmer zu dem Schluss, dass eine auf Einzelfragen ausgerichtete Politik nicht ausreichen würde, um eine Krise dieser Dimension zu bewältigen. Stattdessen rückten die Zusammenhänge zwischen Asyl,

Einwanderung und Integration in den Fokus der Debatte, und es wurden aufeinander abgestimmte Lösungsansätze für den gesamten Bereich gesucht. Vor allem einigte man sich darauf, das »Nadelöhr« des einheitlichen Asylverfahrens durch Ansätze abzulösen, die flexibler und der Realität angemessener waren.

Das aus dem Runden Tisch hervorgegangene »Aktionsbündnis Asyl und Migration« erarbeitete die sogenannte Asylstrategie 2020 – einen umfassenden Aktionsplan, der eine doppelte Zielsetzung verfolgte. Vorgesehen waren auf der einen Seite die Entlastung des Asylsystems durch Sonderregelungen für offensichtlich Schutzbedürftige, eine Beschleunigung der Asylverfahren unter Aufrechterhaltung hoher Schutzstandards, der Ausbau legaler Zuwanderungswege, eine europäische Verantwortungsteilung und die Unterstützung von Erstaufnahme-Staaten außerhalb der EU. Auf der anderen Seite plante man ein breit gefächertes und effektives Integrationsangebot für Zuwanderer mit Bleibeperspektive.

Die Entlastung des Asylsystems

Im Asylpaket des Runden Tisches enthalten war eine Kontingentregelung, die Flüchtlingen mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit für zunächst fünf Jahre einen Schutz außerhalb des Asylverfahrens gewährt. Nach Ablauf der Frist wird Flüchtlingen, die bestimmte Integrationsangebote wahrgenommen haben, ein unbefristetes Bleiberecht zugestanden. Allein die Anwendung dieser Regelung auf syrische Flüchtlinge reduzierte im Jahr 2017 die Zahl der Asylanträge um 140 000. Das Instrument war so erfolgreich, dass es schnell Nachahmer in europäischen Nachbarstaaten fand. Diese Einzelinitiativen bildeten dann die Grundlage, um eine EU-weite gemeinsame Strategie für syrische Flüchtlinge zu schaffen; den Rahmen dafür bot die seit 2001 bestehende EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz. Generell ist es nun auch Wohlfahrtsverbänden, NGOs und Familien erlaubt, im Erstaufnahme-Verfahren als Träger und Unterbringer aktiv zu werden. Insbesondere entstand nach kanadischem Vorbild die Möglichkeit der »Privat-einwanderung« und des »Privatasyls«; dabei werden sämtliche Kosten über einen Zeitraum von zehn Jahren von privaten Trägern übernommen.

Gleichzeitig überdachte die Bundesregierung Anfang 2017 ihr Vorgehen bezüglich sogenannter sicherer Herkunftsstaaten. Wie die Erfahrung der vorangegangenen Jahre gezeigt hatte, führte die bloße Aufnahme eines Landes in diese Liste nicht dazu, dass die Zahl der Asylbewerber von dort substantiell sank. Vor diesem Hintergrund behielt die Bundesregierung die beschleunigten Verfahren für Bürger dieser Länder zwar bei. Doch sie kopelte die Aufnahme einzelner Länder in die Liste sicherer Herkunftsstaaten an den Aufbau von Ausbildungszentren in dem jeweiligen Land sowie an die Einführung bilateraler Programme zur Anwerbung von Arbeitskräften, insbesondere für den Service- und Pflegebereich. Diese Öffnung legaler Zuwanderungswege und die Vorbereitung der Migranten auf den deutschen Arbeitsmarkt stießen auf eine zunächst zurückhaltende, dann aber schnell steigende Nachfrage sowohl auf Seiten deutscher Unternehmen als auch

auf Seiten der Zuwanderer. Sie entlastete das Asylsystem und erwies sich damit als zukunftsweisend. Inzwischen ist für die Westbalkan-Staaten ein direkter Zusammenhang zwischen der abnehmenden Zahl von Asylanträgen und der Teilnahme an Arbeitsmigrations-Programmen festzustellen.

Auch gelang es der Bundesregierung, die im Winter 2015 abgebrochenen Verhandlungen über ein permanentes europäisches System zur Verteilung von Asylbewerbern wieder aufzunehmen. Als sich abzeichnete, dass einige EU-Staaten die im September 2015 vereinbarte Umverteilung von 160 000 Flüchtlingen nur sehr halbherzig realisieren würden und die Verantwortungsteilung in der Praxis zu unterlaufen drohten, wurde die Debatte über einen dauerhaften Verteilungsschlüssel nur noch mit den verhandlungsbereiten Mitgliedstaaten geführt. Eine Kerngruppe von elf Ländern einigte sich auf Kriterien zur Bestimmung einer fairen Flüchtlingsaufnahme. Dem schlossen sich weitere sechs Länder an. Diese Gruppe wiederum einigte sich darauf, den neu entwickelten Schlüssel nicht notwendigerweise zur physischen Umverteilung der Flüchtlinge zu nutzen, sondern als Berechnungsgrundlage für ein faires finanzielles Ausgleichssystem, das Flüchtlingen die Wahl ihres langfristigen Aufenthaltsortes weitgehend freistellt. In einem großen EU-weiten Pilotprojekt wurden interessierte Kommunen zur Aufnahme von Flüchtlingen ermutigt, indem man ihnen eine finanzielle Unterstützung anbot, die deutlich über die anfallenden Kosten hinausging. Das European Asylum Support Office (EASO) wurde personell stark aufgestockt, und die Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU erhielten eine deutlich bessere Ausstattung. Diese Maßnahmen erleichterten es den Mitgliedstaaten, die Standards in den Bereichen Asylverfahren, Unterbringung und Integrationsleistungen anzugleichen.

Schließlich wurde die finanzielle und institutionelle Unterstützung von Erstaufnahme-Ländern – insbesondere der Nachbarstaaten Syriens, der südlichen Mittelmeer-Anrainer und der subsaharischen Länder – weiter ausgebaut, um Sekundärwanderungen von dort zu reduzieren. Gefördert wurden, neben den bestehenden Programmen zur Gesundheitsversorgung und Unterbringung, insbesondere der Schulbesuch sowie wirtschaftliche und unternehmerische Aktivitäten von Flüchtlingen. Um die Erstaufnahme-Länder weiter zu entlasten und besonders gefährdeten Gruppen Zugang zu internationalem Schutz unter europäischen Standards zu gewähren, richtete das Bundesinnenministerium in Kooperation mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie dem Auswärtigen Amt ein Resettlement-Programm ein, das zunächst für 60 000 besonders schutzbedürftige Personen pro Jahr bestimmt war. Diese Flüchtlinge werden von Asylentscheidern des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Kooperation mit Vertretern des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) in den Erstaufnahme-Ländern ausgewählt und bei der Reise nach Deutschland unterstützt.

Zusammengenommen haben diese Maßnahmen zu einer substantiellen Verkürzung der Asylverfahren geführt. Trotz einer nach wie vor sorgfältigen Prüfung beträgt die durchschnittliche Bearbeitungsdauer nur noch drei Monate. Abgelehnte Asylbewerber, denen im Herkunftsland keine Ver-

folgung oder andere Gefahr droht und die keine sonstigen Abschiebungshindernisse geltend machen können, werden konsequenter als zuvor abgeschoben. An oberster Stelle stehen dabei hohe Schutzstandards. Insgesamt hat die Asylstrategie 2020 das Vertrauen der Bevölkerung in die deutsche Asylpolitik und die migrationspolitische Handlungsfähigkeit der Regierung gestärkt.

Effektive Integrationspolitik

Um Städte und Gemeinden zu entlasten, erhöhte die Bundesregierung ihre Zahlungen an die Länder und Kommunen massiv. Eine Verfassungsänderung ermöglichte es dem Bund, Gelder für Flüchtlinge direkt an die Kommunen zu leiten und diese so auch kurz- und mittelfristig zu unterstützen. Aus Bundesmitteln wurde der Fonds »Integration und Teilhabe« gebildet, der einzelnen Kommunen zusätzliche Gelder zukommen lässt, wenn sie weitere Flüchtlinge aufnehmen. Dabei entscheiden die Kommunen frei über die Verwendung der Finanzmittel. Auf diese Weise wurde die Integrationspolitik personell und finanziell besser ausgestattet, was maßgeblich dazu beitrug, die Flüchtlingskrise in Deutschland zu bewältigen. Ebenso wichtig war, dass alle relevanten Zuständigkeiten in einem Bundesministerium für Migration und Integration gebündelt wurden.

Bei der Unterbringung von Flüchtlingen kam es zu großen Veränderungen. Zum einen wurde der »Königsteiner Schlüssel« als alleiniger Verteilungsschlüssel für Asylbewerber und Flüchtlinge außer Kraft gesetzt. Flüchtlinge haben nun insbesondere bei der Familienzusammenführung ein Mitspracherecht bei der Entscheidung, wo sie sich niederlassen. Zum anderen wird der Großteil der Flüchtlinge nun nicht mehr in Sammelunterkünften untergebracht, sondern wohnt nach dem sogenannten »Leverkusener Modell« dezentral in Privatwohnungen. Dass Einheimische und Flüchtlinge als Nachbarn leben, erleichtert die Integration. Lokale Beratungs- und Unterstützungsangebote, die von Flüchtlingsinitiativen und Wohlfahrtsverbänden bereitgestellt werden, sind durch die örtliche Nähe leichter zugänglich und leisten einen entscheidenden Beitrag zur Eingliederung. Die dezentrale Unterbringung hat die Kommunen letztlich finanziell entlastet und zu einer größeren Akzeptanz von Flüchtlingen in der Bevölkerung beigetragen.

Erhebliche zusätzliche Mittel fließen in die schulische und berufliche Ausbildung von Flüchtlingen. Kinder und Jugendliche können unverzüglich am Schulunterricht teilnehmen, Studenten werden an Universitäten zugelassen. Für Schüler gibt es zusätzlichen Deutschunterricht in Kleingruppen; ansonsten werden sie in den normalen Unterricht integriert, statt in sogenannten Integrations- oder Willkommensklassen isoliert von deutschen Schülern zu lernen. Die Lehrer werden von Lehramtsstudenten unterstützt, die einen Teil ihres Referendariats als persönliche Begleiter von Flüchtlingen leisten. In einem Hamburger Pilotprojekt erhalten Lehrer in Klassen mit einem hohen Anteil an Flüchtlingskindern seit Mitte 2018 zusätzliche Unterstützung von Lehrern, die selbst als Flüchtlinge nach Deutsch-

land gekommen sind. Für den Fall, dass sich das Projekt bewährt, haben andere Bundesländer ihr Interesse an ähnlichen Modellen signalisiert.

Sprachförderung für Flüchtlinge und ein erleichterter Zugang zum Arbeitsmarkt sind zwei zentrale Komponenten der neuen Integrationspolitik. Der Spracherwerb wird durch ein besseres Angebot an Deutschkursen gefördert. Das erfolgreiche bayerische Modellprojekt »Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber« wurde Anfang 2016 auf ganz Deutschland ausgeweitet. Seitdem können auch Personen, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist, sofort und ohne bürokratischen Aufwand an Deutschkursen teilnehmen. Eine gut ausgestattete Kinderbetreuung – teilweise finanziert aus Mitteln des vor dem Bundesverfassungsgericht gescheiterten Betreuungsgeldes – erleichtert Müttern den Zugang zu Sprachkursen. Das Arbeitsverbot für Asylbewerber ist auf einen Monat reduziert, die Vorrangprüfung wurde aufgehoben.

Neben diesen rechtlichen Änderungen haben auch administrative Reformen einen entscheidenden Beitrag dazu geleistet, Flüchtlinge schneller in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Bundesagentur für Arbeit gründete gemeinsam mit der Industrie und den Handwerkskammern, den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften eine öffentlich-rechtliche Einrichtung, um Asylbewerber, die von Bedeutung für die deutsche Wirtschaft sind, möglichst rasch in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Noch während des Asylverfahrens werden nun Bildungsstand, Qualifikation und Berufswunsch erfragt. Lokale Beratungsdienste helfen Asylbewerbern anschließend, auf Grundlage dieser Informationen passende Angleichungs- und Weiterbildungsmaßnahmen zu nutzen, und unterstützen sie bei der Arbeitssuche. Überdies hat die neue staatliche Integrationspolitik auch das private Engagement zugunsten der Flüchtlingsintegration stark gefördert. Ein Ergebnis sind zahlreiche Nachbarschaftsinitiativen, die Flüchtlingen und anderen Zuwanderern im Alltag zur Seite stehen.

Inzwischen sind die Erfolge dieser umfassenden Integrationspolitik offensichtlich. Kommunen mit einem hohen Anteil an Asylbewerbern profitieren von großzügigen finanziellen Hilfen. Ein Großteil der Kosten, die dem Bund entstehen, wird dadurch aufgefangen, dass die Integrationsmaßnahmen gleichzeitig als Konjunkturprogramm für den ländlichen Raum wirken. Zum einen schlagen sich die Investitionen in Aufträgen für regional ansässige Unternehmen nieder, zum anderen werden Arbeitsplätze für Erzieher, Lehrer, Sprachlehrer und Sozialarbeiter geschaffen. Insbesondere Kommunen in strukturschwachen Regionen profitieren von dieser Entwicklung. Investitionen in die Kinderbetreuung und den Ausbau von Schulen kommen auch der lokalen Bevölkerung zugute. Darüber hinaus werden Zuwanderer auf den deutschen Arbeitsmarkt vorbereitet und in der Folge oft von lokalen Betrieben übernommen, die vorher Schwierigkeiten hatten, Lehrstellen zu besetzen und Fachkräfte zu halten. Angesichts dieser Entwicklung hat in einigen Regionen ein Wettbewerb um Asylbewerber eingesetzt.

Längerfristige Strategien

Im Jahr 2020 liegt der Saldo der dauerhaft – ob als Asylbewerber, Arbeitskräfte, Familienangehörige oder zur Ausbildung – nach Deutschland Eingewanderten bei jährlich etwa 500 000. Damit wird die demographische Schrumpfung und Alterung der einheimischen Bevölkerung zumindest teilweise ausgeglichen. Einwanderer sind unverzichtbar geworden, um den Bedarf deutscher Firmen an Fachkräften zu decken, und auch gering qualifizierte Migranten leisten einen Beitrag zur Finanzierung der Sozialsysteme. Das Gleiche gilt für andere EU-Staaten mit guter wirtschaftlicher Entwicklung.

Jenseits dieser auf nationaler Ebene entscheidenden Faktoren ist Deutschland auch international gestärkt aus der großen Flüchtlingskrise hervorgegangen. Dass sich eine Kerngruppe von EU-Staaten auf eine europäische Verantwortungsteilung einigte, hat zu größerer Solidarität und mehr Dialogbereitschaft zwischen den betreffenden Ländern geführt. Dieser Trend wirkt nun als Katalysator für eine umfassendere gemeinsame Migrationspolitik in Europa. Das politische Gewicht jener Länder, die sich der fairen Verteilung bisher verweigert haben, ist in diesem Prozess spürbar geringer – mit der Folge, dass weitere Staaten planen, sich an dem Ausgleich zu beteiligen. Durch das konsequente Eintreten für eine großzügige Flüchtlingsaufnahme und für eine umfassende, kohärente, gleichwohl aber pragmatische Migrations- und Flüchtlingspolitik hat Deutschland seine migrationspolitische Führungsrolle auf europäischer Ebene gestärkt und auch international an Einfluss gewonnen. Dies wurde durch eine führende Beteiligung an globalen Konsultationsprozessen wie dem Global Forum on Migration and Development (GFMD) gefestigt. Zudem zeigen die Arbeitsmigrationsprogramme in den Westbalkan-Staaten erste Erfolge vor Ort; sie leisten einen wichtigen Beitrag, um diese europäische Nachbarschaft zu stabilisieren.

Trotz aller Fortschritte besteht aber noch immer Handlungsbedarf. Dabei nutzt die Bundesregierung die nach Bewältigung der Flüchtlingskrise allmählich frei werdenden Ressourcen und Kapazitäten, um präventiv tätig zu werden. So baut sie legale Zuwanderungswege weiter aus und setzt die Entwicklungszusammenarbeit ein, um langfristig Fluchtursachen zu reduzieren sowie unfreiwillige und unregelmäßige Wanderungen in freiwillige und geregelte Formen zu überführen.

2025 – Das Auswärtige Amt verschwindet, das Europäische Außenministerium übernimmt

Ronja Kempin / Barbara Lippert

Ein Frühsommertag im Jahr 2025, am Werderschen Markt in Berlin: Wie jeden Morgen werden in der Zentrale der deutschen Diplomatie kleine Wagen über die Flure gezogen; die Post wird verteilt. Heute enthält sie Informationen, die in den nächsten Stunden jede Referatsrunde dominieren werden: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes erhalten das Organigramm des »Europäischen Außenministeriums«. Zum 1. September 2025 wird der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) zu einem vollwertigen Ministerium aufgewertet. Dann werden alle Diplomaten der Bundesrepublik zu europäischen Vertretern. Die Europäisierung der deutschen Außenpolitik findet ihren vorläufigen Höhepunkt.

Triebkräfte – integrationspolitische Binnendynamik, keine externen Schocks

Auch in der Kantine und im Internationalen Club des Auswärtigen Amtes wird das Organigramm zum Gesprächsthema des Tages. Die Diplomaten sind sich schnell einig, dass es keine externen Schocks waren, welche die 28 EU-Mitgliedstaaten zur Aufwertung des EAD bewogen haben. Zwar wurde die EU während der letzten zehn Jahre durch Entwicklungen in der Nachbarschaft vor massive Herausforderungen gestellt: Der Konflikt um die Ukraine hatte den Krieg nach Europa zurückgebracht, die Flüchtlingskrise von 2015/2016 die Union an den Rand der Spaltung geführt. Und im Mittleren Osten liefern sich Iran und Saudi-Arabien einen Rüstungswettlauf, seit sie den Islamischen Staat (IS) gemeinsam besiegt haben. Doch die entscheidenden Impulse in der Europapolitik waren binnengehen, und ein Integrationsschritt folgte dem nächsten, bis es nur noch einer beherzten Entscheidung auf der letzten Regierungskonferenz bedurfte, um den großen Schritt zu wagen.¹

Der EAD hatte seine Tätigkeit am 1. Januar 2011 aufgenommen. Die ersten Jahre des Dienstes waren geprägt von institutionellen Rangeleien zwischen der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (gemäß Artikel 22 II EUV), dem Präsidenten des Europäischen Rates (Artikel 15 VI EUV) und dem Präsidenten der Europäischen Kommission

¹ Weder aus einer neo-funktionalistischen noch aus einer historisch-institutionalistischen oder liberal-intergouvernementalen Sicht handelt es sich bei einzelnen Integrationsritten um automatisierte oder gar determinierte Prozesse. Vielmehr bedarf es an den »historischen Wegmarken« (critical junctures) der politischen Entscheidung. Vgl. die entsprechenden Beiträge in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hg.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2005, besonders Melanie Morisse-Schilbach, »Historischer Institutionalismus«, in: ebd., S. 271–292 (284).

(Artikel 17 I EUV). Dass die Frage der Außenvertretung ungeklärt blieb, lähmte die Union, insbesondere während der Umbrüche im südlichen Mittelmeerraum und bei den anschließenden Bemühungen um eine Reform der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP).² Spürbar verbessert wurde die Arbeitsweise des Kommissionskollegiums unter der Leitung Jean-Claude Junckers in den Jahren 2014–2019. Dem damaligen Projektteam »Europa in der Welt«³ gelang es, das »EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen«⁴ umzusetzen und ein Zusammenspiel der außenpolitischen Instrumente der EU zu ermöglichen. Die 2016 verabschiedete »Globale EU-Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik« legte den Grundstein, um das Handeln von Mitgliedstaaten und EU-Ebene in diesem Politikfeld wirkungsvoll zu verzahnen. Vereinbart wurde, dass Mitgliedstaaten außenpolitische Initiativen anstoßen und konturieren, deren Durchführung aber dem EAD überlassen. Der zum 1. Januar 2023 in Kraft getretene Vertrag von Stockholm, mit dem eine »echte« Wirtschafts- und Währungsunion geschaffen wurde, konstitutionalisierte diese Praxis.

Vorbild für das neue, die EU-Ebene stärkende Zusammenspiel zwischen EU-Mitgliedstaaten und Brüssel war die »Deutsch-britische Initiative für Bosnien und Herzegowina« von November 2014. Damals hatten die Außenminister beider Länder Vorschläge unterbreitet, um Sarajevos EU-Annäherungsprozess neu zu beleben. Sie stellten zunächst sicher, dass ihre Initiative sowohl in der Region als auch von den USA unterstützt wurde. Dann aber übernahm die damalige Hohe Vertreterin die politische Führung bei der erfolgreichen Gestaltung der bilateralen Beziehungen.⁵

Um die außenpolitischen Vorhaben umzusetzen, wechselten seither zahlreiche nationale Diplomaten in den EAD. Parallel zu diesem Prozess gewann die Vergemeinschaftung in der Außen- und Sicherheitspolitik an

2 Cathleen Berger/Nicolai von Ondarza, *The Next High Representative and the EEAS. Reforming the EU Foreign Policy Structures*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2013 (SWP Comments 40/2013), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C40_bee_orz.pdf> (Zugriff am 23.7.2015).

3 Das erstmals in der Kommission Juncker eingerichtete Team stand unter Leitung der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission; weitere Mitglieder waren die Kommissare für Europäische Nachbarschaft und Erweiterungsverhandlungen, für Handel, für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung, für Humanitäre Hilfe und Krisenmanagement, für Klimapolitik und Energie, für Migration, Inneres und Bürgerschaft sowie für Verkehr. Für die Verteidigungspolitik wurde bereits eine eigenständige Formation des Rats geschaffen.

4 Europäische Kommission, Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, *Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen*, 11.12.2013, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0030&from=de>> (Zugriff am 11.6.2015).

5 »Ein Neustart für Bosnien und Herzegowina«, Gemeinsamer Beitrag von Außenminister Frank-Walter Steinmeier und seinem britischen Amtskollegen Philip Hammond zur deutsch-britischen Initiative für eine Wiederbelebung des Reformprozesses in Bosnien und Herzegowina und eine Neugestaltung des Annäherungsprozesses an die Europäische Union. Erschienen in der *Frankfurter Rundschau* vom 6.11.2014, <www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2014/141106-BM_Hammond_FR.html> (Zugriff am 23.9.2015).

Fahrt. Seit 2010 hatte die Finanz- und Schuldenkrise viele EU-Mitgliedstaaten veranlasst, ihre Budgets für Auswärtiges und Verteidigung massiv zu verkleinern. Spanien etwa kürzte den Haushalt seines Außenministeriums in den Jahren 2010–2013 um zwei Drittel (von 3,64 Milliarden Euro 2009 auf 1,34 Milliarden Euro 2013). Im Zuge dieser Einsparungen schloss Madrid zahlreiche Auslandsvertretungen – wie dies auch die Tschechische Republik, Finnland, Griechenland, Italien, die Niederlande, Polen und Portugal taten.⁶ Dank einer Vereinbarung mit dem EAD, dessen 139 Delegationen über deutlich bessere materielle Ressourcen verfügten, gelang es Spanien, seine diplomatische Vertretung über den europäischen Dienst zu organisieren und nationale Diplomaten in die EU-Botschaften abzuordnen.⁷ Diesem Beispiel folgten zahlreiche kleinere Mitgliedstaaten.⁸

Das Europäische Außenministerium

Jetzt, im Jahr 2025, wird also ein großer Schritt der außenpolitischen Integration vollzogen. Nachdem der EAD aufgewertet worden ist, weisen die Strukturen der europäischen Außenpolitik eine Vielzahl von Veränderungen auf (siehe Abbildung). In Brüssel sitzt nun die Europäische Außenministerin. Ihr untersteht das Europäische Außenministerium. Inzwischen sind die EU-Delegationen in Drittstaaten nach und nach in EU-Botschaften umgewandelt worden. Parallel dazu hat man die Außenministerien und die Botschaften der Mitgliedstaaten aufgelöst; das Personal wurde entweder nach Brüssel oder in die neuen EU-Botschaften versetzt. Die eine Hälfte des Brüsseler Personals ist Referaten zugeordnet, die andere bildet eine flottierende Reserve, die bei Krisen mobilisiert und in Taskforces zusammengezogen wird.

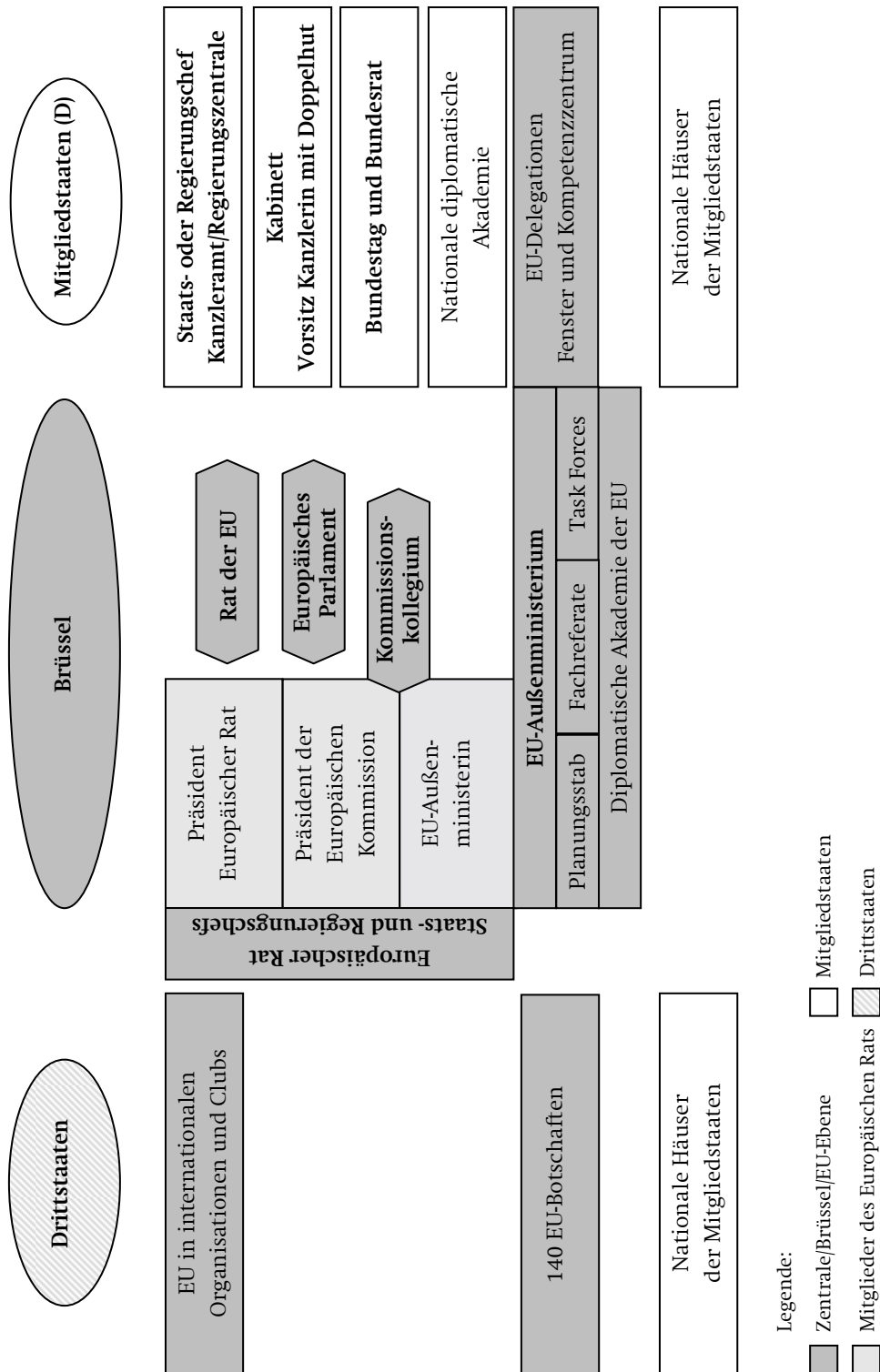
In den Hauptstädten wurden aus den Überresten der nationalen Außenministerien Delegationen der EU gebildet, deren Personal aus allen EU-Ländern kommt. Auch Quereinsteigern, die nicht die Schule der Diplomatie durchlaufen haben, wird hier eine Chance geboten. Die Delegationen fungieren als EU-Fenster in den Mitgliedstaaten und als außenpolitische Planungs- und Kompetenzzentren. So ist die Berliner Delegation für die Zentralasien-Strategie der EU zuständig. Auch der deutsche Außenminister hat seinen Hut nehmen müssen, denn in allen Mitgliedstaaten ist dieser Posten verschwunden. Die bisherigen Aufgaben der Chefdiplomaten übernehmen nun – eingedenk des generellen Bedeutungsschwunds der Außen-

⁶ Rosa Balfour/Kristi Raik (Hg.), *The European External Action Service and National Diplomacies*, März 2013 (EPC Issue Paper Nr. 73), <www.epc.eu/documents/uploads/pub_3385_the_eeas_and_national_diplomacies.pdf> (Zugriff am 23.9.2015).

⁷ Nicolai von Ondarza, »Weniger Geld und politischer Stillstand: Interne Effekte der Finanz- und Schuldenkrise auf die GASP«, in: Ronja Kempin/Marco Overhaus (Hg.), *EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2013 (SWP-Studie 9/2013), S. 79–87, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S09_kmp_ovs.pdf> (Zugriff am 20.10.2015).

⁸ House of Lords, European Union Committee, *The EU's External Action Service*, 11th Report of Session 2012–2013, London, März 2013, <www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/lddeucom/147/147.pdf> (Zugriff am 23.9.2015).

Abbildung: Die Zukunft der europäischen Diplomatie



ministerien – auch offiziell die Regierungschefs. Entsprechend wurde in Brüssel der Rat für Auswärtige Angelegenheiten abgeschafft. Themen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beraten und entscheiden die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat, zusammen mit dem Präsidenten der EU-Kommission und der Europäischen Außenministerin.

Sprung ins Unbekannte 2025

Nicht alle Diplomaten am Werderschen Markt sind erfreut über diese Wendung in ihrer Karriere und den »Sprung ins Unbekannte«, der ihnen so kühn erscheint wie Robert Schuman 1950 seine Rede zur Zusammenlegung der deutschen und französischen Kohle- und Stahlproduktion.⁹ Ihr oberster Dienstherr, Dr. Botho Müller-Wohlfahrt, malt in seiner Abschiedsrede an die Belegschaft deren lichte Zukunft als europäische Diplomaten aus und preist die Geburt des Europäischen Außenministeriums als Erfüllung deutscher Europapolitik.¹⁰ Verwundert fragt der letzte Chef des Auswärtigen Amtes, ob denn niemand vom Ende, von der *finalité* her gedacht und damit gerechnet habe, sich eines (schönen) Tages selbst abzuschaffen.

An die Adresse der Kritiker und Zauderer gerichtet weist Müller-Wohlfahrt den Einwand zurück, Drittstaaten würden das Europäische Außenministerium in Brüssel nicht ernst nehmen, sondern sich weiter an die Regierungen in London, Paris oder Berlin wenden. Zwar könne ein ungewollter Nebeneffekt der Kompetenzverlagerung darin bestehen, dass die Regierungschefs ihre außenpolitischen Stäbe zu kleinen Außenministerien ausbauten. Diese, so erinnert Müller-Wohlfahrt, verfügen aber nicht über Auslandsvertretungen, sondern können nur von den »Nationalen Häusern« profitieren, die von der auswärtigen Kulturpolitik bis zum Außenhandel für ihr Land werben. Auch haben die Regierungszentralen kein Weisungsrecht und sind auf Expertise angewiesen, die sie im Europäischen Außenministerium und bei den dezentralen Kompetenzzentren in den Mitgliedstaaten erhalten. Diese Neuordnung bringe Vorteile, so Müller-Wohlfahrt, denn die zunehmende Integration der Politikbereiche, bei denen sich innen und außen kaum mehr abgrenzen ließen, habe den Versuch schei-

⁹ So der französische Außenminister Robert Schuman am 9. Mai 1950 auf einer Pressekonferenz nach Verkündung des sogenannten Schuman-Plans. Vgl. Jean Monnet, *Erinnerungen eines Europäers*, München 1980, S. 388.

¹⁰ Das trifft insofern zu, als die deutsche Europapolitik schon in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre dezidiert ambivalent blieb und nur tendenziell eine Vergemeinschaftung favorisierte, bei der es darum ging, »wie auf der Grundlage der bestehenden intergouvernementalen GASP-Strukturen unter den gegebenen Bedingungen die Einführung einer Vergemeinschaftung im Sinne einer partiellen Annäherung an Gemeinschaftsverfahren und Strukturen erreicht werden konnte« – so Uwe Schmalz, »Die europäisierte Macht. Deutschland in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik«, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hg.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Bonn 2001, S. 515–580 (552). Außerdem die Praktiker, die sich gegen suprastaatliche Verfahren aussprechen: Wolfgang Ischinger/Eberhard Kölsch, »Was Mehrheitsentscheidungen erreichen können. Zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2.5.1997.

tern lassen, Politik mittels Koordination zu gestalten. Damit nationale Traditionen, politisch-kulturelle Prägungen, Interessen und Spezialisierungen auch weiterhin eingebracht werden könnten, werde Deutschland – wie auch viele andere Mitgliedstaaten – seine Ausbildungszentren für den diplomatischen Nachwuchs beibehalten, wenn nicht ausbauen.

Der scheidende Außenminister betont ferner, dass auch für einen großen Mitgliedstaat wie Deutschland die Fusion der diplomatischen Dienste und die Stärkung der EU als Handlungsrahmen vorteilhaft seien. Zugleich halte man die kleinen Mitgliedstaaten bei der Stange, denn sie versprechen sich zu Recht Skalenvorteile und müssten formal keine Abwertung erdulden. Denn mitnichten sei durch Schaffung des Europäischen Außenministeriums schon die Schwelle zur Supranationalisierung überschritten. Entscheiden würden, so Müller-Wohlfahrt, ja weiterhin die Regierungschefs im Europäischen Rat, in dem sich Staaten wie die Bundesrepublik gut behaupten. Auch sei noch kein Übergang zu Mehrheitsbeschlüssen vereinbart. Die Abschiedsrede des Ministers unterstreicht einmal mehr: Europas Außenpolitik wird ihren hybriden Charakter – supranational und intergouvernemental – behalten. Auch Bilateralismen und Gruppenbildungen werden nicht verschwinden. Doch im Bereich der Außenbeziehungen kommt mit dem Europäischen Außenministerium eine gemeinschaftliche Struktur hinzu, welche die Gemeinsamkeit der EU-Europäer befördert und international wirksam werden kann.

Sorge jedoch bereitet Müller-Wohlfahrt, wie er einräumt, das Problem der Legitimität. Zwar werde, so seine Hoffnung, eine effektivere und flexiblere Außenpolitik die Output-Legitimität stärken. Aber Interesse und Aufmerksamkeit für außenpolitische Fragen seien traditionell eben nur in wenigen EU-Staaten ausgeprägt und beschränkten sich auf Expertenkreise.

Erst kürzlich fand der Außenminister seine Bedenken durch ein luzides Analysepapier (»Unter Drei«) bestätigt, in dem Wissenschaftler einer deutschen Denkfabrik die strukturellen Beschränkungen von Europas Außenpolitik erläuterten. Mit einer europäischen Öffentlichkeit, also einem grenzüberschreitend funktionierenden Raum, in dem Debatten ausgetragen werden und europäische Außenpolitik auf Resonanz stößt, sei bis auf weiteres nicht zu rechnen, so die Einschätzung der Experten. Denn Kommunikationsräume und Medien-Infrastrukturen seien weiterhin national konstituiert und untereinander wenig vernetzt. Überdies habe sich gezeigt, dass die sozialen Medien eher als Instrumente für Kampagnen, nicht aber als Plattformen für politische Dialoge geeignet seien. Weiter heißt es in dem Papier: »Weil die EU nur sehr eingeschränkt eine Erfahrungs- und Erinnerungsgemeinschaft und keine Kommunikations- und Sprachgemeinschaft ist, gibt es prinzipiell Grenzen für eine fortgesetzte Vergemeinschaftung des europäischen Gemeinwesens.«¹¹

¹¹ Vgl. Peter Graf Kielmansegg, »Integration und Demokratie«, in: Markus Jachtenfuchs/ Beate Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, 2. Aufl., Opladen 2003, S. 47–72 (58). Dagegen sind andere Experten optimistischer, was die Aussichten für eine Europäisierung der Öffentlichkeit betrifft. Vgl. Thomas Risse (Hg.), *European Public Spheres. Politics Is Back*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

Deshalb sollten nationale Parlamente als zentrale Legitimationsbeschaffer mit der Europäisierung besser Schritt halten. In außenpolitischen Debatten sollten sie deutlich stärker als bisher die Zusammenhänge im Politikraum EU reflektieren. Ähnliches gelte für die Medien der Mitgliedstaaten. Schließlich verweist das Papier auf ein konkretes Problem, das dringend angegangen werden müsse: die Übertragung von Kompetenzen in der GASP auf das Europäische Parlament.¹² Trotz aller Fortschritte auf dem Weg zu einer europäischen Außenpolitik bleibt die angemessene Beteiligung der Legislative auch im Jahr 2025 ein Desiderat.

12 Vgl. die alternative Sichtweise von Annegret Bendiek, »Handlungsfähigkeit durch politische Führung in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik«, in: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hg.), *Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2011 (SWP-Studie 18/2011), S. 60–69, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S18_bdk_lpt_swd_ks.pdf> (Zugriff am 20.10.2015).

Foresight-Rückschau: »Ein Land – ein Volk – ein Traum«. Die Albaner schaffen die Grenzen zwischen ihren Territorien ab

Dušan Reljić

Es sollte eines dieser Volksfeste werden, von denen es in den letzten Jahren schon etliche gegeben hatte. Gemeinsam wollten die Regierungschefs Albaniens und Kosovos feierlich eine Statue Ismail Qemalis einweihen, Hauptfigur der albanischen Nationalbewegung im 19. Jahrhundert. In der Presse wurde allerdings beklagt, zwar habe fast jede Stadt »im albanischen Universum« Südosteuropas inzwischen mindestens ein »patriotisches« Denkmal erhalten, aber die Bilanz der Regierenden im Frühjahr 2019 sei nach wie vor dürrig: Armut und Arbeitslosigkeit grassierten unvermindert, die EU-Beitrittsverhandlungen kämen nicht vom Fleck, der Strom albanischer Asylbewerber in die EU nehme kein Ende, die Korruption sei allgegenwärtig und die Streitigkeiten mit den »orthodoxen« Nachbarn, den Serben, Griechen und Makedoniern, dauerten an. Geschwunden sei die Hoffnung, die EU könnte bald die Visapflicht für Bewohner des Westbalkans abschaffen, welche sie Ende 2015 erneut eingeführt hatte, damit die Migration nicht überhandnahm. Um die Misstimmung in der Bevölkerung zu zerstreuen, sei den Politikern nichts anderes eingefallen, als zu einem altbewährten Mittel zu greifen – einer fröhlichen Massenveranstaltung mit historischen Fahnen, heroischen Liedern und Ansprachen, in denen angekündigt werde, nun endlich die Vereinigung der albanischen Nation zu vollenden. Natürlich als Teil der europäischen Integration, ohne Grenzveränderungen, wie man dem Publikum augenzwinkernd versichern werde, getreu der Devise: Wir wollen unser Versprechen an Washington und Brüssel doch nicht brechen, wonach die Vereinigung nur im Rahmen der EU erfolgen kann.¹

Doch diesmal kam alles anders. Noch bevor die Festreden begannen, ertönten die ersten Sprechchöre. Rufe wie »Selbstbestimmung«, »Einheit« oder »Wir sind ein Volk« waren aus der Menschenmenge zu vernehmen. Am Rande des Festplatzes standen mehrere Dutzend junge Männer, viele mit Bart und Kopfbedeckung, und skandierten Lobpreisungen Allahs. Die Geheimpolizei nahm die Gruppe unauffällig ins Visier. Es handelte sich um einige der vielen albanischen Freiwilligen, die aus dem Dschihad in Syrien, dem Irak und anderswo zurückgekehrt waren.² Bald kochten die

¹ Dieser Gedanke, besonders prägnant vom albanischen Ministerpräsidenten Edi Rama bei der Einweihung des Qemali-Denkmal in Pristina am 25. Mai 2015 geäußert, wurde seitdem gern von anderen Würdenträgern wiederholt. Vgl. »The Sculpture of Ismail Qemali Was Placed Today in Pristine«, *RTK Live*, 25.5.2015, <www.rtklive.org/the-sculpture-of-ismail-qemali-was-placed-today-in-pristine> (Zugriff am 23.9.2015).

² Zu den Ursachen der Radikalisierung albanischer Jugendlicher vgl. Shpend Kursani, *Report Inquiring into the Causes and Consequences of Kosovo Citizens' Involvement as Foreign Fighters in Syria and Iraq*, Pristina: Kosovar Centre for Security Studies, 2015, <www.qkss.org/

Emotionen hoch, die Menge beschimpfte das »korrupte Politikerpack« und den »heuchlerischen Westen« und verlangte die Gründung eines »natürlichen Albaniens«. Manche forderten, zügig die Scharia einzuführen.

In wenigen Stunden erfasste der Aufruhr nicht nur ganz Albanien und Kosovo, sondern auch viele Gebiete von Montenegro im Norden bis Skopje (Republik Makedonien) im Süden und das Preševo-Tal (Serbien) im Osten, kurz: das »albanische Universum«. Proteste gab es auch in Ioannina und anderen griechischen Städten, wo zahlreiche albanische Einwanderer leben. Es folgten Solidaritätskundgebungen in der Schweiz, Deutschland, Österreich und an der US-Ostküste – überall dort, wo die albanische Diaspora konzentriert ist. Der »albanische Frühling« brach aus, getragen von der Verzweiflung wegen der chronischen Massenarmut, vom Abscheu über die korrupte politische Klasse und von der Sehnsucht nach nationaler Einheit. Die schlecht bezahlten Sicherheitskräfte weigerten sich, gegen die Demonstranten vorzugehen. In Kosovo war die von der Nato geführte internationale Friedenstruppe KFOR nicht in der Verfassung einzuschreiten, da sie nur noch aus einigen Dutzend Beratern bestand. Daraufhin baten die Regierungen in Tirana und Pristina einzelne westliche Staaten, Soldaten zu schicken, um die öffentliche Ordnung wiederherzustellen. Doch auch in den westlichen Hauptstädten sah man sich dazu nicht imstande, denn die eigenen Truppen wurden im Nahen Osten für den Krieg gegen islamistische Extremisten gebraucht. Nur die Türkei bot an, Militär zu entsenden. Die Nachbarn Serbien, Montenegro, Makedonien und Griechenland verlagerten Truppen an die Grenzen und erkundigten sich diskret in Moskau, ob Russland militärische Unterstützung leisten könne. Der Kreml war hocherfreut, in Südosteuropa wieder mitreden zu können.³ Es schien sich zu bewahrheiten, was David B. Kanin, ein früherer CIA-Analytiker, vorhergesehen hatte: Man werde angesichts des Sicherheitsvakuum im Balkan nicht in der Lage sein, dschihadistische oder nationalistische Gewalt in den Griff zu bekommen, sobald sie einmal dort ausgebrochen sei.⁴

Die Entwicklung seit 2011: Zweideutige Rede, zielgerichtete Politik

Auch in anderen Analysen wurde frühzeitig eine solche mögliche Entwicklung thematisiert. So wurde in einem Beitrag zur Foresight-Studie der SWP

repository/docs/Report_inquiring_into_the_causes_and_consequences_of_Kosovo_citizens%27_involvement_as_foreign_fighters_in_Syria_and_Iraq_307708.pdf> (Zugriff am 23.9.2015).

3 Im politischen Umfeld des Kreml werden seit dem Zusammenbruch Jugoslawiens die Vorgänge in Südosteuropa überwiegend als Ergebnisse einer langfristigen »Strategie Washingtons« gedeutet, die bezweckt, »Russlands Einfluss in der Region mit allen Mitteln zu beenden«. Vgl. Elena Guskova, »Are the Albanians and the Americans Now Deciding the Macedonian Question?«, *Voltaire Network* (Moskau), 13.6.2015, <<http://voltairenet.org/article/187876.html>> (Zugriff am 22.8.2015).

4 »The local networks and external kibbitzers also are going to prove incapable of managing any muscular jihadist or nationalist violence that develops in the Balkan security vacuum.« (David B. Kanin, »Inertia, Violence, Inertia«, in: *TransConflict*, 26.5.2015, <www.transconflict.com/2015/05/inertia-violence-inertia-265> [Zugriff am 23.9.2015].)

aus dem Jahre 2011 darauf hingewiesen, dass sich die vorwiegend albanisch besiedelten Gebiete des westlichen Balkans, die Albanien, Kosovo (ohne den mehrheitlich serbischen nördlichen Zipfel) und Nordmakedonien umfassen, zu einem wirtschaftlich, gesellschaftlich und politisch kompakten Raum verdichten.⁵ Nicht wenige Beobachter aber entgegneten zu diesem Zeitpunkt, die großspurigen Ankündigungen der Regierungen in Tirana und Pristina über das Zusammenwachsen der albanischen Nation würden wirkungslos verpuffen. Der Westen war den virulenten Nationalismus der Regierenden ebenso gewohnt wie die Tatsache, dass in Tirana und Pristina absichtlich doppeldeutig über die Verwirklichung der nationalen Einheit gesprochen wurde. Verfielen albanische Politiker in nationalistische Wahnungen, machten sich üblicherweise ranghohe Diplomaten aus Washington, Brüssel und Berlin auf den Weg und redeten ein ernstes Wort mit den Unruhestiftern. Dabei versicherten die Mahner aus dem Westen ein ums andere Mal, die EU-Beitrittsperspektive bestehe nach wie vor, doch die Kandidatenländer müssten sich noch mehr anstrengen, um die vorgeschriebenen Kriterien zu erfüllen. Die westlichen Akteure setzten darauf, dass die Zustimmung zum EU-Beitritt, die unter Albanern höher war als in allen anderen ethnischen Gruppen der Region, unvermindert anhalten würde. Allen jedoch, die genauer hinsahen, wurde in den folgenden Jahren immer klarer, dass der westliche politische Riegel die nationalistischen Bestrebungen zwar noch zurückhielt, seine Wirkungskraft aber zusehends nachließ.

Die 2011 beschriebene Entwicklung hat sich über die Jahre ungebrochen fortgesetzt. Es gibt kaum noch Grenzkontrollen zwischen Gebieten mit überwiegend albanischer Einwohnerschaft. Über die Massenmedien gedeiht die kulturelle Homogenisierung. Fortwährend entstehen neue wirtschaftliche Verknüpfungen. Zwischen der albanischen Hafenstadt Durrës und Kosovos Hauptstadt Pristina wurde eine landläufig als »patriotische Autobahn« bezeichnete Verkehrsverbindung fertiggestellt. In Angriff genommen wurde auch der Bau einer neuen Autobahn von Pristina nach Skopje, die durch die mehrheitlich albanisch besiedelten Gebiete Makedoniens führt. So manche Vorstellungen der als radikal und »großalbanisch« kritisierten Partei Vetëvendosje (Selbstbestimmung), drittstärkste Kraft im kosovarischen Parlament, über die Wege zur nationalen Vereinigung werden in praktische Politik umgesetzt, zum Beispiel die Vereinheitlichung der Bildungssysteme oder die enge außenpolitische Abstimmung. Der albanische Premierminister Rama fühlte sich bemüßigt zu erklären, dass sich Albanien und Kosovo, deren Zusammenschluss »unvermeidbar und unbestreitbar« sei, auf die »klassische Art« vereinigen müssten, sollte ihre Annäherung an die EU weiterhin so schleppend vonstattengehen.⁶ Diese Äuße-

⁵ Vgl. Dušan Reljić, »Vor erneuten Grenzverschiebungen im Westbalkan«, in: Volker Perthes/Barbara Lippert (Hg.), *Ungeplant ist der Normalfall. Zehn Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2011 (SWP-Studie 32/2011), S. 31–34, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S32_lpt_prt_ks.pdf> (Zugriff am 14.9.2015).

⁶ »EU Says Albania Comment on Kosovo Unification »Not Acceptable«, *EU Observer*, 9.4.2015, <<https://euobserver.com/foreign/128273>> (Zugriff am 22.8.2015).

rungen fielen wenige Tage nach einer gemeinsamen Sitzung der beiden Regierungen im März 2015, die unter dem Motto »Ein Land – ein Volk – ein Traum« abgehalten wurde. Dabei wurden rund ein Dutzend Abkommen über die »strategische Koordination der Regierungsführung« im »gemeinsamen Raum Albanien-Kosovo« unterzeichnet.⁷ Auch die Stimmung in der Bevölkerung spricht eine deutliche Sprache. Seit Jahren zeigen Meinungsumfragen, dass etwa drei Viertel der albanischen Bevölkerung in der Region ein »Großalbanien« wünschen.⁸

Anfang des Jahrzehnts war indes noch nicht abzusehen, wie einzelne wirtschaftliche, politische und religiöse Faktoren die Unzufriedenheit mit dem Status quo verstärken und nationalistische Forderungen weiter befeuern würden. Die hartnäckige Wirtschafts- und Finanzkrise in der EU, die dauerhafte Agonie Griechenlands sowie die verlangsamte Erweiterungspolitik der Union belasten deren Ansehen in der Region überaus schwer.⁹ Nicht nur verliert die EU an Glaubwürdigkeit, auch die Beitrittsperspektive wird unattraktiver. Besonders prekär ist die Situation in Bosnien-Herzegowina, denn je mehr die »europäische Perspektive« verblasst, desto brüchiger wird dieser Staat. Seine Existenz basiert weniger auf innerer Kohäsion, sondern mehr auf westlichem Widerstand gegen den Zerfall. Schließlich ist der anhaltende Bürgerkrieg in Syrien als neuer Faktor für die Radikalisierung hinzugetreten. Vielen Politikern in der Region ist sehr bewusst, wie explosiv die Mischung aus Nationalismus und religiösem Fanatismus in ihrem Umfeld ist. Sie warnen ihre Mentoren im Westen regelmäßig vor einschlägigen Risiken.¹⁰

Trübe Aussichten: Südosteuropa ohne hinreichende Sicherheitsordnung

Wie vor dem Zerfall Jugoslawiens 1991 war seit 2008/2009 ein kaum verhülltes Wettrennen zwischen der »nationalistischen« und der »europäischen« Option im Schatten der Ungewissheit über die Zukunft Südosteuropas zu beobachten. Mit jedem Jahr, das Albanien und die anderen Beitrittskandidaten im Westbalkan in der Warteschleife vor den Toren der EU verbrach-

⁷ »Meeting of the Two Governments, »One Land – One People – One Dream«, Mitteilung des Büros des albanischen Ministerpräsidenten, 23.3.2015, <www.kryeministria.al/en/newsroom/news/meeting-of-the-two-governments-one-land-one-people-one-dream&page=2> (Zugriff am 23.9.2015).

⁸ Vgl. die Angaben bei Reljić, »Vor erneuten Grenzverschiebungen« [wie Fn. 5].

⁹ Allein im ersten Halbjahr 2015 stellten 30 000 Bürger Albaniens und ebenso viele Albaner aus Kosovo Asylanträge in Deutschland. Vgl. »Über 218 000 Asylanträge«, Berlin: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 19.8.2015, <www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2015/20150819-asylgeschaeftsstatistik-juli.html> (Zugriff am 23.9.2015).

¹⁰ Früher hätten unter seinen Landsleuten »etwa 98 Prozent an Amerika, dann an Gott und dann an Europa« geglaubt, so Premierminister Rama im Juli 2015. Das sei nun nicht mehr der Fall, und sollte die EU im Westbalkan nicht das vollbringen, was von ihr erwartet wird, werde es für den radikalen Islam enorm viel Platz geben. Vgl. »If EU Shuns Albania Radical Islam Beckons«, in: *Financial Times*, 3.7.2015, <<http://blogs.ft.com/the-world/2015/07/if-eu-shuns-albania-radical-islam-beckons>> (Zugriff am 23.9.2015).

ten, setzte sich der sozioökonomische Niedergang in den Ländern fort und die politischen Zerwürfnisse nahmen zu. Dies nährte den Traum von der Abschaffung der Grenzen zwischen den albanischen Gebieten und der Vereinigung des Volkes in einem Staat.

Die Konsequenzen waren vor allem in Makedonien zu besichtigen. Im Mai 2015 erging von dort eine überdeutliche Warnung, in welche Richtung es gehen könnte, wenn in der Region radikale Kräfte das Heft in die Hand nehmen. Bei Zusammenstößen zwischen der Polizei und bewaffneten Albanern im Norden des Landes wurden annähernd zwanzig Menschen getötet.¹¹ In den folgenden Jahren häuften sich solche Vorkommnisse. Dadurch wurde das von EU und USA vermittelte Rahmenabkommen von Ohrid, mit dem die Kämpfe zwischen bewaffneten Albanern und makedonischen Sicherheitskräften im August 2001 beendet werden konnten, nach und nach ausgehöhlt – ohne dass die westlichen Schirmherren in Verhandlungen mit makedonischen und albanischen Politikern eine zukunftsweisende Alternative für das Land aufgezeigt hätten.

Die Strategie des Westens, mit der er die Folgen des Zerfalls Jugoslawiens unter Kontrolle zu bringen suchte, beruhte trotz aller offensichtlichen Fehlschläge nach wie vor auf einer irrigen Erwartung: Mit dem Beitritt der postjugoslawischen Staaten und Albaniens zur EU und zur Nato, so hoffte man, werde die Region Teil des euroatlantischen Integrationsraums samt seiner Sicherheitsordnung. Auf diese Weise ließe sich den Nationalismen in Südosteuropa der Boden entziehen. Diese Logik entpuppte sich allerdings mehr und mehr als illusionär. Das lag vor allem daran, dass die EU vollauf damit beschäftigt war, ihre eigenen ökonomischen und politischen Turbulenzen zu bewältigen, und deshalb vor noch mehr Erweiterungsschritten zurückschreckte.

In kluger Vorausschau sollten sich die EU und ihre führenden Mitgliedstaaten von den Dogmen der erstarrten Erweiterungspolitik lossagen und die Westbalkanländer zumindest mit einer vorläufigen (Teil-) Mitgliedschaft *sui generis* in der Union ausstatten. Gleichzeitig ist es dringend notwendig, die prekäre sozioökonomische Lage in der Region zu entschärfen, am besten mit Hilfe beschäftigungsintensiver Aufbauprogramme und großzügiger Migrationsangebote. So ließe sich ein Rückfall der Region in Krise und Chaos womöglich vermeiden.

¹¹ »Kosovans Mourn Rebels Killed in Macedonia Shootout«, *AFP*, 26.5.2015, <www.businessinsider.com/afp-kosovans-mourn-rebels-killed-in-macedonia-shootout-2015-5?IR=T> (Zugriff am 23.9.2015).

Anhang

Abkürzungen

ABC	Atomar, Biologisch, Chemisch
AFP	Agence France-Press
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASEM	Asia-Europe Meeting
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
CIA	Central Intelligence Agency (USA)
CNN	Cable News Network
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EASAC	European Academies Science Advisory Council
EASO	European Asylum Support Office
EEAS	European External Action Service
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPARD	European Neighbourhood Program for Agriculture and Rural Development
EPC	European Policy Centre
EU	Europäische Union
EUV	EU-Vertrag
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Rom)
FAS	Federation of American Scientists
FBI	Federal Bureau of Investigation
G7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GFMD	Global Forum on Migration and Development
IPBES	Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
IS	Islamischer Staat
KFOR	Kosovo Force
NARP	Nuclear Weapon Accident Response Procedures
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NPT	Non-Proliferation Treaty
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SIA	Sustainability Impact Assessment
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
U.S.C.	United States Code

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Dr. Steffen Angenendt

Leiter, Forschungsgruppe Globale Fragen

Major i. G. Dr. Christian Becker

Wissenschaftler, Forschungsgruppe Asien

Dr. Lars Brozus

Wissenschaftler, Forschungsgruppe Amerika

Dr. Marcel Dickow

Leiter, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Sabine Fischer

Leiterin, Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Dr. Hanns Günther Hilpert

Leiter, Forschungsgruppe Asien

Dr. Ronja Kempin

Senior Fellow, Forschungsgruppe EU/Europa

Dr. Margarete Klein

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Dr. Anne Koch

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Alexander Libman

Wissenschaftler, Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Dr. Barbara Lippert

Forschungsdirektorin der SWP, Institutsleitung

Prof. i. R. Dr. Hanns W. Maull

Senior Distinguished Fellow, Forschungsgruppe Amerika

Amrei Meier

Forschungsassistentin, Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Oliver Meier

Stellvertretender Leiter, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Dušan Reljić

Leiter, Brüsseler Büro der SWP

Dr. Bettina Rudloff

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe EU/Europa

Dr. Alexandra Sakaki

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Asien

Nils Simon

Wissenschaftler, Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Johannes Thimm

Stellvertretender Leiter, Forschungsgruppe Amerika

Frühere Foresights der SWP

Volker Perthes / Barbara Lippert (Hg.)

Ungeplant ist der Normalfall.

Zehn Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2011

(SWP-Studie 32/2011)

<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S32_lpt_prt_ks.pdf>

Volker Perthes / Barbara Lippert (Hg.)

Ungeplant bleibt der Normalfall.

Acht Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2013

(SWP-Studie 16/2013)

<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S16_prt_lpt.pdf>